Le renforcement du système ontarien de protection des droits de la personne - Ce que nous avons entendu

Rapport de la consultation

COMMISSION
ONTARIENNE DES DROITS
DE LA PERSONNE

ISBN 0-7794-9028-2
Reçu par la Commission le 6 octobre 2005
Ce document est également disponible sur disquette compatible IBM ou sur bande sonore, de même que sous forme de texte à gros caractères.
Il peut par ailleurs être consulté sur Internet, sur le site www.ohrc.on.ca.

Available in English.

Commission ontarienne des droits de la personne

Cabinet du commissaire en chef

180, rue Dundas ouest, 8e étage
Toronto ON M7A 2R9
Code postal pour livraison : M5G 1Z8
Tél. : (416) 314-4537
Téléc. : (416) 314-7752

Ontario Human Rights Commission

Office of the Chief Commissioner

180 Dundas Street West, 8th Floor
Toronto ON M7A 2R9
Courier postal code: M5G 1Z8
Tel.: (416) 314-4537
Fax.: (416) 314-7752

Ontario

Le 13 octobre 2005

L'honorable Michael Bryant
Procureur général
720, rue Bay
Toronto (Ontario) M5G 2K1

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter ce rapport, rendu public aujourd'hui, sur les conclusions tirées de la consultation que la Commission ontarienne des droits de la personne a menée quant à la manière de renforcer le système ontarien de protection des droits de la personne.

Cela fait des années que j'en appelle au gouvernement de procéder à certains changements pour améliorer le système, que ce soit en harmonisant les textes de loi s'y rapportant, en simplifiant les exigences législatives auxquelles la Commission est soumise, ou encore en veillant à ce que le système dispose de ressources suffisantes. Je me réjouis donc de savoir que le gouvernement a l'intention d'élaborer un plan directeur pour orienter la réforme du système ontarien de protection des droits de la personne. À mon avis, les points de vue exprimés dans ce rapport, ajoutés à notre document de discussion, qui esquisse une série de principes et de normes dont le respect est, selon les Nations Unies, indispensable à l'efficacité des institutions de protection des droits de la personne, fournissent au gouvernement une solide base pour l'élaboration de ce plan.

L'examen que nous venons d'achever ne visait pas à souligner les accomplissements de la Commission, aussi nombreux qu'ils puissent être, comme en témoignent nos rapports annuels. Notre objectif était plutôt d'inviter une grande variété de personnes et d'organismes intervenant dans le système ontarien de protection des droits de la personne à participer à un examen critique de ce système et de discuter du fonctionnement du système de leurs points de vue respectifs. Le rapport de cette consultation montre, me semble-t-il, que nous avons atteint cet objectif.

Je travaille depuis plus de quatorze ans dans le domaine des droits de la personne si l'on compte les neuf années qui se sont écoulées depuis mon arrivée à la Commission et les cinq années que j'avais passées au préalable au Tribunal canadien des droits de la personne. J'ai assisté, au fil du temps, à une évolution positive dans notre société au

niveau de la conception des droits de la personne. Les garanties offertes par le *Code des droits de la personne* de l'Ontario ont aussi évolué jusqu'à un certain point, au rythme des besoins de la population et de ses attentes par rapport au système ontarien de protection des droits de la personne. J'ai été témoin du zèle et de la créativité avec lesquels le personnel et les membres de la Commission s'adaptent à cette évolution et trouvent sans cesse moyen de s'acquitter de leurs tâches avec plus d'efficacité, dans le cadre législatif existant, malgré une certaine pénurie de ressources et une demande toujours accrue pour les services de la Commission.

Pour être efficace, un système de protection des droits de la personne doit bénéficier de la confiance et de l'appui du public en général, et en particulier des personnes qui nécessitent sa protection. Bien que j'estime que la Commission a déjà fait beaucoup de progrès dans ce sens, je suis le premier à reconnaître que les plaignantes et les plaignants devraient pouvoir obtenir un règlement plus rapide de leurs plaintes. Le système a, par ailleurs, encore beaucoup de chemin à faire pour ce qui est de contribuer à l'émergence d'une véritable culture des droits de la personne dans notre province, culture pourtant indispensable si nous voulons édifier des collectivités fortes et sécuritaires.

Pour reprendre les propos d'une personne ayant participé à la consultation, il serait temps de réorienter notre système de protection des droits de la personne sur les personnes. Le rapport de la consultation met toutefois en lumière une vaste divergence d'opinions quant à la meilleure façon d'y parvenir.

Selon mon expérience, il s'agit de garder à l'esprit plusieurs éléments essentiels au moment d'envisager la modification d'un système de protection des droits de la personne, à savoir :

- tout d'abord, le fondement du plan directeur pour le renforcement du système ontarien de protection des droits de la personne sur des normes reconnues à l'échelle internationale;
- la possibilité pour les particuliers d'accéder à des mécanismes prescrits par la loi pour le règlement des plaintes pour atteinte aux droits de la personne, qui est de la plus haute importance;
- plus de souplesse dans la façon de décider du meilleur moyen de traiter une plainte;
- un accès simplifié au règlement des plaintes portant sur des questions relativement simples;
- plus de marge de manœuvre pour pouvoir affecter des ressources suffisantes au règlement de plaintes plus complexes;
- une concentration accrue sur les plaintes mettant en jeu une forme de discrimination systémique, de même que sur les mesures de redressement et autres initiatives qui appuient l'intérêt public;
- une priorité accrue aux activités d'éducation du public;
- un plan de transition efficace.

Il me semble par ailleurs que la Commission devrait redoubler d'efforts pour mieux faire comprendre ses fonctions et ses procédures. Depuis mon entrée en fonction, j'ai souvent constaté des malentendus au sujet du mandat de la Commission et des interrelations complexes entre ses multiples fonctions, qui englobent des services d'enquête préliminaires, de médiation et de contentieux, des services de consultation du public, des enquêtes approfondies et l'élaboration de politiques, de même que l'éducation du public et la prise de positions sur des questions d'intérêt public, pour n'en citer qu'une partie. Ces rôles peuvent a priori paraître indépendants, mais de mon expérience, ils se complètent et se renforcent les uns les autres. J'estime pour ma part que le maintien de pareille interaction entre ces différentes fonctions est indispensable au bon fonctionnement de toute institution qui souhaite garantir un traitement complet, équilibré et juste des questions touchant les droits de la personne.

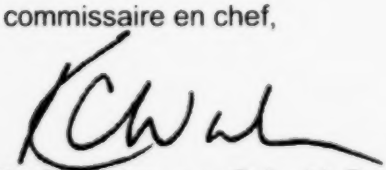
N'oublions pas, dans notre quête de réforme, que l'Ontario a depuis longtemps la réputation d'innover dans le domaine des droits de la personne. Voici près demi-siècle que nous contribuons à faire avancer les choses dans ce domaine, chez nous comme à l'étranger. L'occasion nous est aujourd'hui donnée de montrer une fois de plus que c'est une renommée bien méritée en prenant des mesures qui garantiront aux Ontariennes et aux Ontariens un système de protection des droits de la personne renouvelé, mieux à même de servir leurs intérêts véritables.

Je tiens à exprimer ma sincère gratitude à toutes les personnes qui ont pris le temps de participer à notre consultation. Leurs observations fort variées, telles que reflétées dans ce rapport, sont une précieuse contribution à la mise au point du plan directeur de la réforme envisagée. Je me réjouis que le gouvernement ait décidé d'aller de l'avant dans cette voie. Une consultation plus vaste et plus longue s'impose manifestement, si nous voulons être en mesure de mettre sur pied le meilleur système de protection des droits de la personne possible en Ontario.

Comme toujours, la Commission saisira avec plaisir toute occasion qui pourra lui être donnée d'appuyer les efforts du gouvernement.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le commissaire en chef,



Keith C. Norton, c.r., B.A., LL.B.

c. c. : Premier ministre de l'Ontario

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 2

A. La portée et le déroulement de la consultation 3

B. Quelques mises en garde concernant la consultation 4

C. Quelques remarques générales 4

D. Le présent rapport de la consultation 6

II. LES IDÉES AVANCÉES 6

A. Le contexte 6
1. La nécessité d'un changement 6
2. L'examen du système sous l'angle des principes applicables 7
3. Les ressources 9
4. L'instauration d'une culture des droits de la personne 13

B. Les principes 16
1. L'indépendance 16
2. La compétence réelle et les obligations internationales 18
3. L'intégration des fonctions 19
4. L'harmonisation 21
5. L'accessibilité 28
6. La prise de mesures à l'égard des problèmes systémiques 34
7. Les compétences, les connaissances spécialisées et la représentation des communautés 36

C. Le processus de traitement des plaintes 39
1. Le règlement des plaintes en temps utile 41
2. La simplicité et l'équité 44
3. La souplesse 48
4. La possibilité de se faire entendre 56
5. La prise de décisions administratives et quasi-judiciaires 57
6. L'évaluation des plaintes et la détermination de leur admissibilité 60

III. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES 67

IV. ANNEXES 72

A. La liste des organismes ayant participé à la consultation 72

B. Les questions de la consultation 73
1. Le questionnaire affiché en ligne 73
2. Les questions soumises aux groupes de discussion 76

C. Les Principes de Paris 78

NOTES 82

I. INTRODUCTION

Le système ontarien des droits de la personne existe en son état actuel depuis bien plus d'une quarantaine d'années. Depuis sa création, de nombreuses transformations ont eu lieu au niveau de la société dans laquelle nous vivons et de notre conception des droits de la personne. Les besoins et les attentes auxquels le système ontarien des droits de la personne est censé répondre sont plus vastes que jamais et, à bien des égards, les garanties offertes par le *Code des droits de la personne* de l'Ontario (« le *Code* ») ont évolué en conséquence. Ceci étant dit, fondamentalement, le modèle ontarien de promotion et de protection des droits de la personne est resté inchangé.

Nombreuses sont les personnes qui jugent indispensable de renforcer notre système provincial des droits de la personne en vue de réaliser la vision énoncée dans le *Code* d'une société qui reconnaisse la dignité et la valeur de toute personne et où toute personne se sente partie intégrante de la collectivité. La Commission ontarienne des droits de la personne (« la Commission ») estime que, malgré tout ce qui a été accompli jusqu'à ce jour, il y aurait en effet moyen de faire encore bien davantage.

C'est pourquoi la Commission s'est réjouie de l'annonce récente par le ministère du Procureur général, responsable d'éventuelles modifications du *Code*, de son intention d'examiner le système ontarien de protection des droits de la personne, qu'il s'est par la même occasion engagé à renforcer, en commençant dans les prochains mois par l'élaboration d'un plan directeur à cette fin.

L'article 29 du *Code* confère à la Commission des pouvoirs étendus liés à la promotion des droits de la personne dans la province de l'Ontario.[i] En conséquence, soucieuse d'appuyer le processus de changement mis en branle, la Commission a lancé, le 23 août 2005, une consultation publique au sujet du système ontarien de protection des droits de la personne. Les buts de cette consultation étaient les suivants :

- clarifier les principes à la base d'un système efficace de protection des droits de la personne, de même que les composantes d'un tel système;
- susciter une discussion étendue et équilibrée sur les enjeux en matière de droits de la personne et les aspects que pourrait prendre un système visant à protéger et à promouvoir ces droits;
- ouvrir la voie à un processus de changement transparent et ouvert;
- tirer des conclusions constructives et viables quant à la manière de revitaliser le système ontarien de protection des droits de la personne;
- contribuer à la mise au point du meilleur système possible de protection des droits de la personne.

Le présent rapport présente les résultats de cette consultation.

A. La portée et le déroulement de la consultation

Dès lors que le ministère du Procureur général a annoncé son intention d'élaborer dans les mois prochains un plan directeur pour renforcer le système ontarien de protection des droits de la personne, la Commission s'est arrangée pour consulter le plus rapidement possible le public et les intervenants et pour produire un rapport de cette consultation, afin de pouvoir faciliter la réforme envisagée par le gouvernement. Son processus de consultation s'est déroulé en trois étapes, décrites ci-après.

D'abord, la Commission a produit, puis diffusé le 23 août 2005, un *Document de discussion* intitulé « Examen du système ontarien de protection des droits de la personne », dans lequel elle a, d'une part, énoncé les principes à respecter dans la conception de tout système de protection des droits de la personne et, d'autre part, posé le contexte de la réforme. Ce *Document de discussion*, qu'elle a fait parvenir à tous les intervenants aux quatre coins de la province, en plus de l'afficher sur son site Web, contenait un questionnaire que toutes les personnes en prenant connaissance étaient invitées à remplir.

La Commission a affiché le questionnaire de consultation sur son site Web du 23 août au 16 septembre 2005, afin que l'ensemble des personnes et groupes intéressés puissent lui faire part de leurs observations : elle a ainsi, en tout, recueilli 56 observations.

La Commission a par ailleurs constitué trois groupes de discussion, qui se sont réunis les 12, 13 et 14 septembre 2005 respectivement. La sélection des membres de ces groupes de discussion, originaires des quatre coins de la province, s'est faite en fonction de leur familiarité avec notre système de protection des droits de la personne, de leur représentativité des principaux groupes d'intervenants et de leurs perspectives notoires, de même que de leur capacité généralement reconnue à exprimer leur point de vue et alimenter ce genre de discussion. En tout, 31 personnes ont participé aux réunions des groupes de discussion, dont cinq qui représentaient la Commission et le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario. Les questions soumises aux groupes de discussion et les noms des organismes représentés au sein de ces groupes sont joints en annexe.

L'objet principal du questionnaire, de même que des discussions en groupes, n'était pas d'évaluer les points forts et les points faibles du système actuel, mais de cerner les questions et les principes dont toute réforme devra tenir compte.

B. Quelques mises en garde concernant la consultation

La nature même de la consultation et les importantes contraintes de temps qui lui ont été imposées sont deux facteurs qui ont eu une influence majeure sur le processus et dont il faut en conséquence tenir compte au moment d'évaluer ses résultats.

Bien que tout ait été mis en œuvre pour garantir un processus neutre et objectif, il est évidemment indéniable que la Commission représente l'une des principales composantes de notre système des droits de la personne actuel et qu'elle se trouve dans une certaine mesure à mener une consultation qui porte en partie sur elle-même. Plusieurs participantes et participants ont exprimé des doutes quant à la capacité de la Commission de mener une consultation équitable, quelques personnes ayant été jusqu'à attribuer des motifs douteux au processus tout entier. Afin de contrer ces perceptions, nous nous sommes efforcés de reproduire, ou en l'occurrence de traduire, le plus fidèlement possible les propos des personnes qui ont participé à la consultation.

Le délai restreint imposé à la consultation qui, de plus, coïncidait avec la fin de l'été, a également limité le nombre de personnes ou de groupes intéressés qui ont pu faire des observations écrites ou participer aux réunions des quelques groupes de discussion mis sur pied. La consultation a attiré un assez grand auditoire, mais il ne fait aucun doute que ses participantes et participants auraient été bien plus nombreux si sa durée avait été plus longue et s'il y avait eu plus de réunions de groupes de discussion. Bon nombre des personnes qui ont participé à la consultation ont d'ailleurs déploré que si peu de temps lui ait été consacré.

Il est évident que la protection des droits de la personne dans notre province suscite de vives émotions et qu'elle revêt une grande importance, aux yeux non seulement des personnes qui utilisent régulièrement le système, mais de l'ensemble des Ontariennes et des Ontariens. Vu l'importance des questions en jeu, beaucoup de gens sont vivement intéressés à dire ce qu'ils pensent, mais le sentiment général est que ni ce processus, ni d'autres l'ayant précédé, ne leur ont donné des occasions suffisantes de le faire. Il est clair que les intervenants dans le système et les membres du public souhaiteraient voir une consultation plus approfondie et plus indépendante.

C. Quelques remarques générales

Plusieurs caractéristiques générales de la consultation méritent d'être rappelées.

Premièrement, bien que le *Document de discussion* ait cherché à mettre l'accent sur un examen des principes à la base du système ontarien des droits de la personne dans son ensemble, bon nombre des personnes qui ont participé à la consultation ont abordé celle-ci avec des idées bien arrêtées quant aux solutions

à apporter aux problèmes précis confrontant le système, et leurs observations se voulaient un plaidoyer pour certains changements spécifiques : ces personnes ont pour la plupart vu la consultation comme une occasion de donner voix à leur frustration par rapport à certains aspects du fonctionnement de la Commission ou du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, les deux principaux organismes de notre système de protection des droits de la personne. D'autres ont abordé la consultation comme un processus vaste et ouvert visant à examiner l'intégralité du système : ces personnes estiment qu'une discussion plus élargie serait nécessaire avant de passer à des solutions et des modèles concrets.

Deuxièmement, bien que ceci n'ait encore une fois rien eu à voir avec le principal objet de la consultation, les participantes et participants ont débattu, parfois de façon très animée, les mérites de modèles précis de protection des droits de la personne. Bien des échanges ont en particulier porté sur les avantages et les inconvénients d'une forme quelconque d'accès direct à un tribunal, par opposition au modèle actuel suivant lequel les plaintes doivent être présentées à la Commission, qui fait enquête sur elles et les trie avant de décider lesquelles renvoyer au Tribunal des droits de la personne de l'Ontario. Certaines personnes étaient d'avis qu'il aurait été préférable que la consultation serve à examiner de plus près les différents modèles envisageables.

Troisièmement, il est clair d'après les résultats de la consultation que les personnes et groupes intéressés ont à bien des égards des avis très divergents. Les intervenants au sein du système des droits de la personne sont fort nombreux et variés, de sorte que leur seul point commun est souvent l'intérêt qu'ils portent au système : les intérêts et les points de vue qu'il leur est donné de défendre sont souvent contradictoires. Le but du processus était de permettre un vaste débat et de cerner l'éventail de préoccupations des uns et des autres, plutôt que d'arriver à un consensus entre les participantes et participants : en fait, vu la grande diversité des opinions et préoccupations exprimées, amener tout le monde à s'entendre sur tous les points serait extrêmement difficile.

Quatrièmement, malgré les grandes divergences d'opinions, il est clair qu'il existe à plusieurs niveaux des terrains d'entente générale, quoique non universelle, que le présent rapport de la consultation s'efforcera de mettre en lumière.

Enfin, la consultation a fait ressortir la complexité des questions en jeu. Le système de protection des droits de la personne, vu comme il se doit dans son entier, et non pas uniquement par l'angle de ses principaux organismes gouvernementaux, est d'une grande ampleur et fait appel à de nombreux intervenants. Les divers éléments qui caractérisent le système sont interreliés et interdépendants : tout changement à l'un d'eux ayant des retombées sur d'autres, les résultats précis d'éventuels changements sont difficiles à prédire.

Chose certaine, tout changement envisagé doit d'abord être très attentivement étudié.

D. Le présent rapport de la consultation

Le présent rapport rend compte des principaux thèmes qui se sont dégagés de la consultation en reproduisant, ou en l'occurrence en traduisant, le plus fidèlement possible les propos des participantes et des participants. Vu que la participation à la consultation avait été limitée par la courte durée de celle-ci, les pages qui suivent ne tirent aucune conclusion définitive des observations présentées : elles visent surtout à présenter la portée des points soulevés, de même qu'à cerner ceux qui font ou ne font pas l'unanimité. Chaque section du rapport est suivie d'un ou deux paragraphes en caractères gras intitulés « Thèmes clefs » qui résument les sujets sur lesquels un consensus s'est formé ou non, en précisant, lorsqu'il y a lieu, les implications générales de la situation.

Il convient de noter que là où le présent document reprend, ou en l'occurrence, traduit, les observations des participantes et des participants à la consultation, le nom de la personne citée ou de l'organisme qu'elle représente ne sont pas indiqués, contrairement à ce que la Commission a jusqu'ici eu coutume de faire dans des rapports similaires. En effet, l'anonymat avait été promis aux personnes participant à la consultation, afin qu'elles puissent s'exprimer le plus librement possible, et vu leur nombre en fin de compte restreint, il aurait été impossible de tenir cette promesse si les citations avaient été assorties du nom de l'organisme pour lequel travaille la personne citée.

II. LES IDÉES AVANCÉES

A. Le contexte

1. La nécessité d'un changement

Les personnes qui ont participé à la consultation sont dans l'ensemble d'accord sur la nécessité d'examiner et de renforcer le système ontarien de protection des droits de la personne. Elles ont presque toutes dit que le système actuel ne fonctionne pas assez bien et qu'il faudrait y apporter divers changements, plus ou moins importants. Quelques voix se sont par ailleurs levées pour dire leur frustration que des consultations antérieures n'aient en fait mené à rien.

> *On ne peut qu'espérer que cette nouvelle consultation sera différente de toutes celles qui l'ont précédée ces 20 dernières années et qu'elle mènera à des changements réels et progressistes.*
>
> Clinique d'aide juridique

Bien que la quasi-totalité des personnes ayant participé à la consultation s'accordent à dire que des changements s'imposent, elles sont loin d'être d'accord sur la nature et l'ampleur des changements à entreprendre. Quelques personnes ont réclamé des changements mineurs au niveau des procédures de la Commission, tandis que d'autres ont laissé entendre qu'il n'y ait rien à reprocher au mandat ni à la structure de la Commission, mais que celle-ci avait jusqu'ici manqué de s'acquitter convenablement de ses responsabilités.

> *Certains diront peut-être qu'il faudrait augmenter les pouvoirs de la Commission pour lui faciliter le travail, mais à notre avis, le problème, c'est que la Commission a manqué d'exercer correctement les pouvoirs dont elle dispose déjà pour remplir son mandat.*
>
> Clinique d'aide juridique

Quelques personnes parmi les participantes et participants à la consultation ont aussi prôné la réorganisation totale du système ontarien de protection des droits de la personne, y compris une considérable réduction des pouvoirs de la Commission.

Les points de vue de la majorité des participantes et des participants se situent entre ces deux extrêmes et appellent des changements plus ou moins importants à tel ou tel élément du système. Cette diversité d'opinions devient parfaitement évidente aux prochaines pages, qui soulignent les nombreuses sources de préoccupation des personnes et groupes intéressés et la gamme de changements que les uns et les autres jugent indispensables.

Thèmes clefs

Les intervenants ne sont pas satisfaits du système actuel de protection des droits de la personne et souhaitent que des changements réels y soient apportés.

2. L'examen du système sous l'angle des principes applicables

La Commission estime que tout examen et toute réforme du système ontarien de protection des droits de la personne doivent s'appuyer sur les principes à la base de ces droits, tels qu'établis dans les conventions et les normes internationales s'y rapportant, de même que sur les exigences administratives prescrites par la loi.

En conséquence, la consultation de la Commission a pris pour point de départ la résolution des Nations Unies communément appelée les *Principes de Paris*[ii]. Ces principes et les lignes directrices connexes énoncent les rôles et les responsabilités clefs indispensables au bon fonctionnement de tout système de protection des droits de la personne. Le Canada ayant affirmé son adhésion à

ces principes devant les Nations Unies, l'Ontario est tenu de respecter cet engagement. Le *Document de discussion* énonçait les sept critères ci-après comme devant servir à mesurer l'efficacité d'un système de protection des droits de la personne, selon les *Principes de Paris* et les lignes directrices s'y rapportant :

1. Indépendance
2. Compétence délimitée
3. Coopération
4. Pouvoirs suffisants
5. Accessibilité
6. Efficacité opérationnelle
7. Responsabilité

La consultation s'est par ailleurs appuyée sur une série d'exigences législatives et de principes régissant les organismes administratifs au Canada, notamment l'obligation d'équité, qui complètent et reflètent les *Principes de Paris*.

Une partie des personnes ayant pris part à la consultation trouvent qu'un examen du système basé sur les principes applicables en matière de droits de la personne n'est pas nécessaire, ni même indiqué. Une personne a été jusqu'à dire qu'il n'y avait pas du tout lieu de tenir compte des normes internationales, soutenant que celles-ci ne font que refléter les visées politiques des pays membres des Nations Unies.

D'autres ne voient pas l'intérêt de prendre les principes en question et les critères d'efficacité comme points de départ de la consultation, parce qu'à leurs yeux, il s'agit là soit de « truismes » que peu de gens contesteraient, soit de déclarations trop abstraites. Ces personnes sont d'avis que la discussion devrait surtout porter sur les problèmes concrets du système actuel et sur les réformes qui pourraient y remédier.

> *Il me semble que les principes sont ce qu'ils sont. Ce qu'il faut, c'est trouver un modèle qui fonctionne. Au fond, il n'y a rien à redire aux bases législatives de notre système, c'est leur application sur le terrain qui ne fonctionne pas. À mon sens, c'est le modèle de prestation des services qui pose un problème. La question est de savoir comment mettre sur pied un système qui soit vraiment capable de traiter les plaintes de façon équitable et raisonnable, assez rapidement et suivant des procédures appropriées. Comment pouvons-nous, à l'aide du système existant, nous attaquer aux problèmes systémiques? Et comment pourrions-nous instaurer une fonction de marketing social et d'éducation du public qui permette réellement d'éviter de futures plaintes?*
>
> Organisme gouvernemental

Parmi les observations recueillies, certaines soulignent la nécessité d'une discussion de fond sur les droits de la personne. L'une des personnes ayant

participé à la consultation se demande si, en réalité, le problème ne serait pas une question de désaccord sur les données et les principes de base.

> *… face à la plupart de ces critères d'efficacité, je ne peux que dire oui, en effet, il nous faut ceci, et bien sûr, il nous faut cela, et tel ou tel autre élément également. Ce qui manque à mon avis, c'est une réflexion plus poussée sur les droits de la personne … est-ce que personne d'autre à part moi ne trouve ironique que nous parlions de renforcer la Commission, de renforcer le système ontarien de protection des droits de la personne, en nous basant sur une série de principes qui sont censés être universels, internationaux, et que pendant ce temps, nous n'arrêtons pas de dire, en Colombie-Britannique, ils font ceci, et au Québec, ils font cela, alors que nous en Ontario, on fait telle autre chose. … Nous trahissons vraiment un esprit de clocher dans notre façon d'aborder la protection des droits de la personne.*
>
> Organisme communautaire

Très peu de participantes et de participants ont directement évoqué la validité d'examiner le système de protection des droits de la personne à la lumière de ses principes fondamentaux, plutôt que d'une quelconque autre manière plus pragmatique. La plupart des personnes ayant participé à la consultation ont donné leur avis sur les catégories de principes mis de l'avant par la Commission aux fins de la consultation sans trouver à y redire. En fait, bon nombre de personnes ont émis de graves doutes quant au respect des normes internationales par rapport à des critères d'efficacité tels que l'indépendance, la compétence délimitée, l'accessibilité et l'efficience opérationnelle.

Thèmes clefs

Quelques personnes se sont explicitement dites favorables ou au contraire opposées à un examen du système ontarien de protection des droits de la personne fondé sur des principes, tel que proposé dans le *Document de discussion*. La plupart des participantes et participants ont reconnu le mérite d'un tel examen et s'inquiètent plutôt du respect des critères retenus pour mesurer l'efficacité d'un système de protection des droits de la personne.

3. Les ressources

Ces dix dernières années, le budget de la Commission est resté essentiellement inchangé : il est passé de 11 306 000 dollars en 1995-1996 à 12 519 000 dollars en 2004-2005. Pourtant, les ressources de la Commission sont plus convoitées d'année en année et les décisions relatives à leur utilisation sont de plus en plus difficiles. Pour mettre son coût en perspective, le budget actuel de la Commission équivaut seulement à un dollar par Ontarienne et par Ontarien par année.

Les personnes ayant participé à la consultation étaient presque unanimes à reconnaître l'importance des ressources mises à la disposition du système ontarien de protection des droits de la personne, à déplorer l'insuffisance de ces ressources et à souhaiter qu'une plus grande priorité soit accordée au financement du système.

> *L'insuffisance du financement de notre système de protection des droits de la personne m'inquiète sérieusement. Je trouve incroyable que le budget de la Commission ait pratiquement stagné ces dix dernières années : sa capacité de faire face au volume croissant de plaintes s'en est manifestement ressentie.*
>
> Particulier

Quelques voix se sont levées parmi les participantes et les participants selon lesquelles le gouvernement est principalement responsable de l'insuffisance des ressources consacrées à la protection des droits de la personne. Certaines ont mis en doute l'engagement des gouvernements au Canada en faveur de cette protection.

> *... il me semble absolument essentiel d'accorder un financement suffisant à la Commission et au Tribunal si l'on veut que le système ontarien de protection des droits de la personne fonctionne correctement. L'insuffisance de ce financement nuit à l'efficacité de la Commission comme du Tribunal et mine les principes à la base de tout système opérationnel ... Selon moi, le refus du gouvernement sortant d'augmenter le financement du système ontarien de protection des droits de la personne équivaut à un refus d'accorder une importance prioritaire au respect de ces droits en Ontario. Les gouvernements qui clament leur détermination à protéger le droit à l'égalité de l'ensemble des Ontariennes et des Ontariens sans égard à leurs caractéristiques personnelles immuables doivent être prêts à financer les institutions qui ont pour mission d'assurer cette protection. Il ne suffit pas de parler, il faut agir.*
>
> Syndicat

Plusieurs représentantes et représentants du milieu des personnes handicapées ont souligné que l'insuffisance du financement a des retombées particulièrement prononcées sur ces dernières lorsqu'elles présentent une plainte pour atteinte à leurs droits.

> *Depuis toujours, la Commission et le Tribunal ont eu à composer avec un financement insuffisant qui entraîne d'inutiles retards au niveau du traitement des plaintes pour atteinte aux droits de la personne. Plusieurs personnes malentendantes, sourdes de naissance ou devenues sourdes qui ont porté plainte auprès de la Commission nous ont fait part de ces retards. Ces personnes doivent déjà attendre plus longtemps que la*

> *moyenne des plaignantes et des plaignants, vu que l'audition de leurs plaintes nécessite l'assistance d'interprètes gestuels, pour lesquels ces retards sont particulièrement problématiques. Certaines personnes sourdes ou malentendantes ont dit qu'elles craignaient un report, voire l'annulation, de leurs rendez-vous avec la Commission en raison d'un manque d'interprètes. Or, l'annulation ou le report d'une réunion avec le personnel de la Commission ou d'une audience devant le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario risque de se traduire par une attente d'au moins trois à six mois de plus avant la date d'une nouvelle réunion ou audience.*

Quelques participantes et participants ont proposé différentes façons d'établir le budget des institutions chargées de la protection des droits de la personne. La suggestion a été faite à plusieurs reprises que l'établissement de ce budget devrait être confié à un comité formé d'élus provinciaux représentant tous les partis à l'Assemblée. Certaines personnes ont aussi avancé l'idée de lier le budget dont la Commission dispose pour faire observer le *Code* soit au nombre de plaintes déposées, de manière à ce qu'il augmente automatiquement selon l'éventuelle multiplication des plaintes, soit à des facteurs tels que la croissance démographique ou la hausse de la proportion de personnes handicapées ou racialisées au sein de la population.

La consultation a aussi engendré des remarques quelque peu cyniques à propos d'un appel à augmenter les fonds consacrés à la protection des droits de la personne en l'absence d'un plan ou d'un modèle bien précis.

> *La proposition mise de l'avant, c'est ce que la Commission veut. … Elle veut plus d'argent, et je pense que tout le monde serait d'accord pour dire que nous ne pouvons pas espérer renforcer l'efficacité du système sans fonds additionnels… par contre, je ne pense pas que gonfler le budget en l'absence d'un plan cohérent soit une bonne idée. Il faut d'abord arrêter un plan d'action.*
>
> Universitaire

Nombreuses sont par ailleurs les personnes qui réclament plus de pragmatisme. De nos jours, tous les organismes gouvernementaux sont soumis à des contraintes financières. D'importantes injections de fonds étant peu probables, il s'agirait plutôt de réfléchir à la meilleure utilisation possible des fonds disponibles, par exemple moyennant une simplification des procédures, une plus grande mise en commun des ressources, y compris des ressources humaines, entre organismes aux mandats similaires et une redéfinition des priorités.

> *... la Commission n'est pas la seule à se trouver dans cette situation, au contraire : pratiquement tous les organismes de réglementation de l'Ontario se heurtent présentement aux mêmes contraintes budgétaires et difficultés financières. Je doute que les choses changent bien vite à ce*

> *niveau : il ne faut pas compter sur une manne tombée du ciel qui permettra de tout restructurer d'un coup, comme d'autres l'ont me semble-t-il déjà fait remarquer. Ma perception des choses, du point de vue du secteur privé, est qu'il est plus important que jamais que la Commission et d'autres organismes connexes commencent à étudier des moyens de mettre en commun leurs ressources et leur savoir-faire, en particulier pour le traitement des plaintes dont les objets se recoupent, ces plaintes multiples qui au fond portent sur les mêmes différends opposant les mêmes parties. Je ne parle pas des activités liées à la mise en application du Code, mais juste d'une plus grande mise en commun des connaissances et autres ressources existantes.*
>
> Avocat de la défense

Certaines personnes ont pour leur part défendu le point de vue que l'étendue de la réforme du système ontarien de protection des droits de la personne ne devrait pas être décidée d'avance en raison d'une pénurie de ressources : elles estiment que vu l'importance des droits de la personne, il faudrait tout mettre en œuvre pour aboutir à un système nettement amélioré, sans égards aux coûts.

> *J'ai l'impression que la discussion se passe en partant du principe que les ressources vont rester inchangées. … À mon avis, le problème fondamental a rapport à la détermination de nos gouvernements, provinciaux et fédéral, à défendre les droits de la personne. Ces droits ne figurent pas en très bonne place parmi les priorités gouvernementales où que ce soit au pays. Nos dirigeants n'ont pas exactement envie de nous donner les moyens de les tracasser. Nous semblons tous, partout, avoir simplement abandonné l'idée qu'il ne faudrait doubler les budgets prévus pour ce type d'activités, qu'il faudrait les décupler, parce qu'il y va de notre cohésion sociale.*
>
> Universitaire

Une bonne partie des participantes et participants ont émis l'avis que l'efficacité de tout changement dépendra vraisemblablement d'un considérable apport de fonds, pour couvrir tant les coûts transitoires que les coûts permanents.

> *Tout est finalement une question d'argent, et l'argent sera dépensé quelque part, que ce soit pour les activités du Tribunal ou celles de la Commission, si l'on veut que le système fonctionne. Je ne crois pas qu'il puisse être question de retrancher des fonds des services d'enquête et de les réutiliser ailleurs. Ce qu'il faut pour que les choses tournent rond, c'est augmenter le financement du système.*
>
> Spécialiste

Thèmes clefs

Nombreux sont les intervenants qui sont très inquiets de l'insuffisance du financement du système de protection des droits de la personne, à tel point que certains estiment qu'il serait temps de réfléchir à la conception et à la mise en œuvre de mesures objectives visant le financement des institutions chargée de la protection de ces droits.

4. L'instauration d'une culture des droits de la personne

S'il est vrai que quelques-unes des personnes ayant participé à la consultation n'accordent guère de valeur à une culture des droits de la personne et jugent les institutions chargées de la protection de ces droits trop interventionnistes, la plupart des participantes et des participants ont indiqué que toute discussion relative au système ontarien de protection des droits de la personne devait surtout être axée sur l'instauration réussie d'une telle culture à l'échelle de la province. Selon la majorité, cette culture fait défaut, les droits de la personne ne sont pas une priorité, la population ne mesure en général pas l'importance de ces droits ni les répercussions de leur enfreinte, et trop peu de gens se rallient à la vision du *Code* et de la *Charte des droits et libertés* (« *la Charte* »).

> *Je pense que la majeure partie de la population, son groupe dominant ou appelez-ça comme vous voudrez, ne se soucie vraiment pas des droits de la personne. Honnêtement, je nous vois comme des pions : nous formons une très petite communauté, dont les membres sont très attachés à la protection de ces droits, mais je ne pense vraiment pas que nous reflétons les sentiments de la plupart de nos concitoyennes et concitoyens. Les droits de la personne sont selon moi le cadet de leurs soucis.*
>
> Avocat représentant une partie plaignante

> *La plupart des gens ont le sentiment qu'offrir des services de santé universels fait partie des obligations du gouvernement, mais il n'en est pas de même pour la protection des droits de la personne. Nous n'avons pas de culture de défense des droits de la personne, et cela s'explique en partie du fait que le gouvernement s'est désisté de ses responsabilités à cet égard. Il a constitué la commission des droits de la personne et il lui a dit « Allez, faites ce qu'il faut, ce n'est pas notre affaire. Voici combien d'argent nous pouvons vous donner, débrouillez-vous. »*
>
> Clinique d'aide juridique

L'une des personnes ayant participé à la consultation pense pouvoir expliquer le manque d'engagement en faveur des droits de la personne au Canada :

> *Pourquoi les gens ne se soucient-ils pas davantage des droits de la personne? … Quelqu'un qui n'a jamais été l'objet d'insultes liées à sa race ne sait pas ce que c'est que le racisme, ni ce que c'est que d'être lésé*

dans ses droits humains fondamentaux. ... la plupart des Canadiennes et des Canadiens, bon nombre d'entre eux en tous cas, prennent le respect des droits de la personne pour acquis, faute de n'avoir jamais eu à se battre pour les faire respecter.

Organisme communautaire

Favoriser l'émergence d'une culture des droits de la personne est perçu par une partie des personnes ayant participé à la consultation comme indispensable à une mise en application efficace de ces droits.

Tous les gouvernements connaissent des difficultés financières, surtout de nos jours. Notre gouvernement peut prendre des mesures pour réduire les coûts du système en faisant en sorte que la reconnaissance et la protection des droits de la personne soient tout à fait normales dans la province. La nouvelle loi relative aux personnes handicapées représente par exemple un pas dans la bonne direction : le jour où elle sera pleinement mise en application, nous devrions assister à une baisse notable du nombre de plaintes pour atteinte aux droits de la personne émanant de particuliers.

Organisme de défense des droits de la personne

Comme nous y reviendrons dans la section traitant des questions d'harmonisation, nombreuses sont les personnes parmi celles qui ont participé à la consultation qui sont d'avis qu'il serait utile de prendre des mesures de protection des droits de la personne dans tous les secteurs et à l'égard de tous les aspects de notre vie en société. Quelques-unes souhaiteraient par exemple voir, comme preuve fondamentale de l'engagement public en faveur des droits de la personne, que les lois en vigueur soient régulièrement passées en revue, afin de vérifier leur conformité au *Code* et à la *Charte*.

Enfin, bon nombre des participantes et participants sont d'avis que l'instauration d'une culture des droits de la personne nécessite l'organisation d'activités d'éducation du public aussi vastes que variées, et que l'éducation du public sur les droits de la personne devrait constituer l'un des rôles essentiels de toute institution gouvernementale chargée de protéger ces droits.

Les politiques officielles sont bien entendu le point de départ de la planification, mais il ne faut pas oublier que l'éducation est un élément indispensable, l'éducation du publique, l'éducation de tous les instants. Voyez-vous, je n'ai pas peur de répéter à qui voudra l'entendre que ce qu'il nous faut, c'est « éduquer, éduquer, éduquer, encore et toujours éduquer ».

Organisme communautaire

Il faudrait que le mandat éducatif de la Commission soit vaste et complet... Une approche proactive des droits de la personne nous oblige

> *à modifier aussi bien nos attitudes que nos comportements. Pour cela, l'éducation sur les droits de la personne devrait commencer très tôt, dans les écoles : des notions telles que l'égalité véritable, la discrimination et le harcèlement pourraient très bien être incorporées aux programmes d'études.*
>
> Syndicat

> *Je dirais que les deux éléments indispensables sont la Commission et un tribunal. Je sais bien qu'en Colombie-Britannique, les fonctions d'éducation ont été confiées à une coalition externe, mais quel que soit le savoir-faire de cette coalition, et aussi bonnes que puissent être ses intentions, aussi fort son engagement, aussi dévoués ses intervenantes et intervenants, elle ne peut pas espérer obtenir les mêmes résultats qu'une Commission. Les initiatives d'éducation du public entreprises par une Commission ont plus de poids, il n'y a pas à dire, et le public les perçoit autrement, c'est indéniable.*
>
> Syndicat

Quelques voix se sont levées pour déplorer qu'il n'y ait pas plus d'activités d'éducation et de rayonnement locales en matière de droits de la personne, disant que la protection et la promotion efficaces des droits de la personne dépendent du contact établi avec les personnes les plus directement visées par ces activités :

> *Je me souviens avoir lu quelque chose, il y a longtemps, sur l'EOC [Equal Opportunity Commission] aux États-Unis. Ils avaient mené une campagne d'éducation du public au prix de plusieurs millions de dollars, puis en avaient évalué les résultats. La mesure la plus efficace a été le collage d'affiches dans des laveries automatiques, et non des choses comme la communication sur Internet ou d'autres moyens plus sophistiqués. Ce qui importe, c'est la présence sur le terrain.*

Une personne travaillant pour la Commission a parlé du fait que le traitement de plaintes indépendantes et l'incorporation dans leurs règlements de mesures visant le redressement des problèmes systémiques et la protection de l'intérêt public contribuaient à faire évoluer la culture.

> *… Presque toutes les plaintes font entrer en jeu l'intérêt public, d'une manière ou d'une autre. Les remèdes systémiques, notamment l'adoption de certaines politiques ou la mise en place d'activités de formation, peuvent s'avérer bénéfiques même pour les lieux de travail qui ne comptent qu'un nombre faible ou moyen d'employés, vu leur effet sur la « culture » de l'endroit. Si ces remèdes se répandent petit à petit, employeur par employeur, comme c'est le cas à l'heure actuelle, ils finissent quand même, avec le temps, par donner naissance à une toute nouvelle culture.*

Thèmes clefs

L'absence d'une culture des droits de la personne préoccupe la plupart des intervenants, qui appellent une multiplication des efforts, à l'échelle de la société, pour favoriser l'émergence d'une telle culture, surtout avec la prise de mesures au niveau de l'éducation primaire et moyennant l'éducation du public par les organismes gouvernementaux chargés de la protection des droits de la personne.

B. Les principes

Les participantes et participants à la consultation se sont référés à une partie des critères d'efficacité associés aux *Principes de Paris*, voire en ont discuté de façon assez poussée, à savoir l'indépendance, la compétence délimitée, la coopération et l'accessibilité. Ces critères, qui jouent sur le fonctionnement de tous les aspects d'un système de protection des droits de la personne, sont abordés plus en détail ci-après.

Personne n'a par contre abordé de façon aussi explicite les autres critères que sont l'efficacité opérationnelle, les pouvoirs suffisants et la responsabilité. Le respect ou non de ces critères a toutefois aussi d'importantes retombées, et il en a d'ailleurs été question de façon directe ou accessoire lors des discussions portant sur le mécanisme de traitement des plaintes pour atteinte aux droits de la personne. Nous y reviendrons, lorsqu'il y a lieu, à la section C du présent rapport.

1. L'indépendance

Selon les *Principes de Paris*, l'une des pierres angulaires de l'efficacité de toute institution gouvernementale pour la protection et la promotion des droits de la personne est son indépendance. L'efficacité d'un système de protection des droits de la personne suppose la constitution d'institutions gouvernementales capables d'agir en toute indépendance par rapport aux plus puissants intervenants de la société, et en particulier les gouvernements. Ces institutions sont, de par leur nature, constituées par un gouvernement et il s'ensuit qu'elles ne sont jamais tout à fait indépendantes. Il importe toutefois que des dispositions soient prévues, de préférence dans la charte constitutive d'une telle institution, pour garantir qu'elle dispose d'une indépendance suffisante pour pouvoir s'acquitter efficacement de ses responsabilités. L'indépendance peut se résumer à trois éléments : l'autonomie légale et opérationnelle, l'autonomie financière et enfin la liberté de nomination et de congédiement.

Bon nombre des personnes ayant participé à la consultation estiment que la Commission n'est pas assez indépendante, et que son efficacité s'en ressent grandement.

> *À mon avis, la Commission n'est pas indépendante des détenteurs de pouvoirs de notre société … Elle est vulnérable à des considérations politiques et autres influences externes dans son processus de prise de décisions. En conséquence, la mise à exécution du* Code *est inefficace et sélective.*
>
> Particulier

La recommandation la plus fréquente en ce qui a trait à la façon d'améliorer l'indépendance du système est de faire en sorte que l'institution gouvernementale chargée de la protection des droits de la personne rende compte directement à l'Assemblée législative, plutôt qu'au gouvernement et à ses ministères.

> *Il semblerait que la Commission ontarienne des droits de la personne relève du Bureau du Procureur général. Il serait préférable d'éviter toute perception qu'un bureau gouvernemental puisse s'immiscer dans les affaires de la Commission, même si, dans la pratique, il n'en est rien. Il faudrait donc modifier le* Code *de sorte à établir un lien de dépendance direct entre la Commission et l'Assemblée.*
>
> Spécialiste

Plusieurs personnes ont mentionné, pour illustrer leur avis que la Commission manque d'indépendance, que celle-ci n'a jusqu'ici pas été en mesure de régler de façon efficace la question de la discrimination que représente au niveau du financement des écoles confessionnelles de la province le fait que seules les écoles catholiques soient financées par les deniers publics. Elles rappellent que les Nations Unies ont condamné cette pratique comme étant discriminatoire et s'étonnent du silence de la Commission sur ce point.

Les autres mesures proposées pour améliorer l'indépendance du système de protection des droits de la personne sont de réviser le processus de nomination des commissaires et des arbitres, de veiller à ce que la Commission puisse établir son propre budget et ses affectations de ressources et de faire en sorte que ses employés ne fassent pas partie de la fonction publique de l'Ontario.

Thèmes clefs

Certains intervenants déplorent que le système actuel ne permette pas aux institutions gouvernementales pour la promotion et la protection des droits de la personne de satisfaire aux normes internationales concernant l'indépendance de telles institutions. Convaincus que cette situation nuit à l'efficacité du système ontarien de protection des droits de la personne,

ces intervenants estiment qu'il faudrait revoir et renforcer l'indépendance des institutions gouvernementales qui en font partie.

2. La compétence réelle et les obligations internationales

D'après les *Principes de Paris* et les lignes directrices s'y rapportant, l'efficacité d'un système de protection des droits de la personne suppose une délimitation bien claire du champ de compétence des institutions gouvernementales mises sur pied. Pareille délimitation devrait établir de larges fonctions relatives à la protection et à la promotion des droits de la personne, dont les suivantes, spécifiquement abordées dans les *Principes de Paris* :

- examiner la législation en vigueur et les décisions administratives s'y rapportant;
- se pencher sur les allégations de violation des droits de la personne;
- élaborer des rapports;
- émettre un avis sur les positions ou réactions du gouvernement au sujet des violations des droits de la personne qui lui sont signalées;
- mener des activités de recherche et d'éducation sur les droits de la personne et faire la publicité de ces droits;
- promouvoir et assurer l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne;
- protéger et promouvoir l'intérêt public.

Plusieurs personnes estiment, d'une part, qu'il serait nécessaire de revoir les motifs illicites de discrimination prévus par le *Code*, et notamment d'y ajouter des motifs inclus dans différentes conventions internationales, tels que la condition sociale et l'affiliation politique et, d'autre part, que le mandat des institutions chargées de protéger les droits de la personne devrait englober la protection des droits économiques, sociaux et culturels.

> *Le système … de protection des droits de la personne ne pourra s'acquitter convenablement de son mandat qu'à condition que celui-ci soit élargi de sorte à y inclure la protection des droits économiques, sociaux, culturels et politiques. Le Canada est signataire d'au moins deux instruments internationaux qui cherchent à établir et à protéger ce type de droits, à savoir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.*
>
> Syndicat

Enfin, à quelques voix dissidentes près, les participantes et participants étaient d'avis que la loi régissant les droits de la personne devrait faire directement et explicitement mention des conventions internationales.

> *Le* Code *ne fait mention d'aucun traité international en matière de droits de la personne, contrairement aux lois constitutives de nombreuses autres*

commissions. Même si le mandat de la Commission n'était pas élargi, il serait symboliquement important de renvoyer aux traités internationaux comme source des droits qu'il lui incombe de protéger.

Spécialiste

Thèmes clefs

Certains intervenants regrettent qu'à l'heure actuelle, le système ontarien de protection des droits de la personne n'interdise pas la discrimination fondée sur la condition sociale ou l'affiliation politique, contrairement à ce qui est prévu dans divers instruments internationaux dont le Canada est signataire, et souhaitent que l'ajout au système actuel de protections contre la discrimination fondée sur ces motifs soit mis à l'étude.

3. L'intégration des fonctions

Tel qu'indiqué plus haut, les *Principes de Paris* appellent la constitution d'institutions gouvernementales dotées d'un vaste mandat de protection et de promotion des droits de la personne. Il est généralement reconnu de par le monde que les fonctions de promotion et de protection des droits de la personne se complètent et se renforcent l'une l'autre et que leur exécution est plus efficace lorsqu'elles sont intimement liées et intégrées au sein d'une seule et même institution.

Les Principes de Paris exigent manifestement et tout d'abord, l'exécution de fonctions de protection et de promotion des droits de la personne, mais aussi l'établissement de lignes directrices pour les institutions gouvernementales chargées de ces fonctions : en conséquence, ces deux fonctions doivent impérativement être réunies au sein de tout organisme qui espère satisfaire aux Principes de Paris. La liste des fonctions énoncées dans les Principes de Paris est ce qu'elle est, parce que ces fonctions se renforcent mutuellement … La fonction d'enquête alimente l'éducation, ou en tous cas elle le devrait, de bien des façons, directement et peut-être aussi en ce qui a trait à l'objet de l'éducation, aux domaines et aux questions sur lesquels elle devrait porter, lorsqu'elle fait parties des exigences prévues dans le remède à une atteinte aux droits de la personne. La même chose vaut pour les politiques. Et l'inverse est vrai également. Je pense que faute d'une relation symbiotique au sein d'un seul et même organisme, les choses ne peuvent pas tourner rond.

Spécialiste

Cet appel à une intégration des fonctions de promotion et de protection des droits de la personne a trouvé un écho favorable parmi plusieurs membres du personnel de la Commission et divers intervenants.

De mon expérience, la démarche actuelle, qui préconise l'intégration des différentes fonctions de la Commission en matière d'enquêtes, de services juridiques et de politiques, présente de nombreux avantages. La Direction des enquêtes peut profiter de la richesse de connaissances spécialisées du personnel de la Direction des services juridiques et de la Direction des politiques lorsqu'elle prend des renseignements sur une plainte et les analyse, ce qui lui permet de mieux cibler et d'accélérer ses enquêtes. La Direction des politiques pour sa part bénéficie de l'accès aux points de vue pragmatiques des deux autres directions lorsqu'elle élabore des politiques, et pour ce qui est de la Direction des services juridiques, sa participation à l'élaboration des politiques l'aide à faire avancer la jurisprudence en matière de droits de la personne.

Commission ontarienne des droits de la personne

Peu de personnes ayant participé à la consultation ont exprimé des idées bien arrêtées sur la question. Quelques-unes estiment toutefois qu'à certains égards du moins, l'intégration présente des risques et des inconvénients majeurs, faisant valoir que le traitement des plaintes individuelles nuit inévitablement à la capacité d'exécuter d'autres fonctions.

Garder et améliorer le modèle actuel basé sur les plaintes serait donc l'option la plus conservatrice, et s'il devait en être ainsi, il me semble que nous devrions séparer les fonctions, et non les intégrer. La séparation des fonctions permettrait à un organisme financé par les deniers publics de se montrer proactif en matière de défense des intérêts publics, de dépôt de plaintes, d'enquêtes et de questions générales.

Universitaire

Parmi les observations recueillies, quelques-unes évoquent les risques de partialité découlant des nombreux chapeaux que la Commission coiffe présentement, et en particulier de la cohabitation des fonctions d'arbitrage et de défense des droits de la personne.

Dans le système actuel, il y a conflit entre le rôle d'arbitrage de la Commission et son rôle sur le plan de la défense des droits de la personne. Il y a même dans une certaine mesure conflit entre ses efforts pour, d'une part, promouvoir l'intérêt public et, de l'autre, protéger et faire valoir les droits des particuliers … Si la Commission n'était pas tenue d'enquêter sur les plaintes, elle pourrait se consacrer davantage à ses fonctions de promotion et de défense des droits de la personne, débarrassée de toute obligation de neutralité.

Avocat d'une partie plaignante

Vous trouveriez certainement beaucoup de gens parmi les intimés, autrement dit, les personnes mises en cause dans des plaintes pour atteinte aux droits de la personne, de même que parmi leurs avocates ou

> *avocats, pour vous dire que le rassemblement des fonctions de défense des droits de la personne, d'éducation et de lutte contre la discrimination systémique sous le même toit que les fonctions d'enquête sur les plaintes et d'arbitrage quant au renvoi ou non des plaintes au Tribunal non engendre un conflit d'intérêts, un abus de pouvoirs, entaché d'erreurs systématiques.*
>
> Avocat d'une partie mise en cause

D'un autre côté, le personnel de la Commission a noté que la combinaison des rôles liés aux enquêtes et aux litiges était chose courante au sein des institutions gouvernementales. Les agentes et agents responsables des normes d'emploi, de la santé et de la sécurité au travail ou encore des relations de travail ont par exemple tous le pouvoir d'enquêter sur d'éventuelles infractions aux lois dont il leur appartient de surveiller l'application et de prendre des décisions à cet égard, et si leurs ordonnances, autrement dit leurs décisions, sont contestées, des avocates et avocats du ministère du Travail viennent les défendre devant la Commission des relations de travail de l'Ontario.

Thèmes clefs

Les intervenants sont d'avis partagés en ce qui concerne la valeur d'une pleine intégration des fonctions liées à la promotion et à la protection des droits de la personne au sein d'une seule et même institution gouvernementale. Une attention particulière devra donc être portée à l'optimisation des avantages d'une intégration et à la minimisation de ses inconvénients dans le cadre de l'examen et de l'éventuelle réforme du système de protection des droits de la personne.

4. L'harmonisation

Parmi les fonctions citées dans les *Principes de Paris* et les lignes directrices s'y rapportant figurent celles de promouvoir et d'effectuer l'harmonisation des lois, de leurs règlements d'application et des pratiques avec les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. L'un des critères d'efficacité prévus dans les lignes directrices des Nations Unies est la « coopération ». En conséquence, l'efficacité de tout système de protection des droits de la personne suppose la constitution d'institutions gouvernementales qui sont prêtes et disposées à forger et à cultiver des relations de coopération avec d'autres organismes ou groupes intervenant au sein du système.

La quasi-totalité des participantes et des participants se sont accordés à reconnaître les mérites de « l'harmonisation » du système, utilisant cette expression à tour de rôle pour parler soit de l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques avec les instruments internationaux, soit de la promotion de relations de coopération et de la coordination des éléments clefs

du système de protection des droits de la personne. Plusieurs idées maîtresses se sont de ce fait dégagées sur le thème de l'harmonisation.

a) La coopération au niveau de la promotion des droits de la personne et de l'éducation du public

Certaines personnes ont exprimé le désir d'une plus grande coopération au niveau de la promotion des droits de la personne et l'éducation du public sur ces droits, notamment avec des organismes tels que la Direction des services d'élaboration des politiques du ministère des Affaires civiques, la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario et, au fédéral, le Bureau de la condition des personnes handicapées.

> *La Commission ontarienne des droits de la personne aurait intérêt à consulter d'autres organismes gouvernementaux, afin d'éviter les campagnes d'information redondantes au sujet des droits de la personne et de repérer les programmes susceptibles de compléter les siens.*
>
> Clinique d'aide juridique

Il a par ailleurs été suggéré que la Commission aurait intérêt à travailler en plus étroite collaboration avec les organismes communautaires et d'autres organisations non gouvernementales qui œuvrent dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de la personne.

Certains syndicalistes ont avancé l'idée de rendre obligatoire la mise sur pied par les employeurs de comités des droits de la personne, de concert avec la Commission, comme moyen additionnel de renforcer et d'harmoniser l'application de ces droits sur les lieux de travail au jour le jour.

> *La position de notre syndicat est que le* Code *devrait être modifié de sorte à prescrire la constitution de comités des droits de la personne sur les lieux de travail. Selon nous, ces comités devraient fonctionner de la même manière que les comités rendus obligatoires par la* Loi sur la santé et la sécurité au travail *... Sous réserve d'une éducation, d'une formation et d'une supervision adéquates par la Commission, ces comités pourraient contribuer à la prévention de la discrimination sur les lieux de travail et favoriser le règlement des problèmes pouvant se présenter, sans qu'il soit nécessaire de passer par le dépôt d'une plainte pour atteinte aux droits de la personne.*
>
> Syndicat

b) L'harmonisation des activités des tribunaux administratifs

Une bonne partie des discussions sur l'harmonisation ont porté sur l'application des dispositions du *Code* par d'autres tribunaux administratifs. Plusieurs personnes se sont demandé jusqu'à quel point d'autres tribunaux pouvaient

appliquer le *Code* et la *Charte*, surtout lorsque leur loi constitutive ne les y autorise pas explicitement; certaines ont signalé que la *Loi de 1995 sur les relations de travail* oblige déjà les arbitres des griefs en matière de droit du travail à tenir compte du *Code* dans leurs prises de décisions. La plupart des participantes et participants ont reconnu que les tribunaux sont déjà investis des pouvoirs nécessaires pour faire appliquer le *Code* et la *Charte*, et même dans une certaine mesure soumis à l'obligation de le faire, sans toutefois posséder les pouvoirs du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario pour ce qui est d'imposer des mesures de redressement.

En fin de compte, la plupart des personnes ayant participé à la consultation sont d'avis que le rôle des autres tribunaux au niveau de l'application des principes enchâssés dans le *Code* devrait être clarifié et renforcé.

> *Il faudrait veiller à inclure dans le mandat des autres organismes statutaires habilités à prendre des décisions dans ce domaine une interdiction de faire de la discrimination ou de créer des obstacles, enfin appelez-ça comme vous voudrez. Ce ne serait pas leur demander de changer grand-chose à leurs pratiques actuelles, mais il me semble que ce serait bon de le mettre par écrit à titre de rappel et de garantie.*
>
> Organisme de défense des droits de la personne

> *Tous les tribunaux administratifs, même tous les organismes publics et privés, jouent un rôle dans la promotion des droits de la personne. Il est très important que les tribunaux administratifs, tels que le Tribunal du logement de l'Ontario, la Commission des relations de travail de l'Ontario, etc. s'appuient sur les principes énoncés dans la* Charte *et dans le* Code *chaque fois qu'ils doivent prendre une décision.*
>
> Clinique d'aide juridique

Selon quelques participantes et participants, les autres tribunaux ne sont pas vraiment intéressés à s'occuper de droits de la personne, mais ont plutôt tendance à interpréter les dispositions de leurs lois constitutives de façon stricte et rigide.

> *Il me semble évident que toute personne dont le mandat est énoncé dans une loi particulière a l'habitude de s'y tenir et se retrouve comme avec des œillères pour ce qui est du reste. Cela pose un problème, il n'y a pas de doute.*
>
> Organisme gouvernemental

D'autres personnes ont exprimé des réserves quant à la capacité de la plupart des tribunaux à comprendre les principes juridiques relatifs aux droits de la personne, les jugeant de ce fait incapables, en l'état actuel des choses, d'appliquer le *Code* et la *Charte*, à tel point qu'ils sont même réticents à s'y essayer.

> *... légalement, tout tribunal quel qu'il soit devrait tenir compte du* Code des droits de la personne *et tout tribunal administratif devrait tenir compte de la* Charte, *et les deux devraient s'assurer que leurs décisions sont compatibles avec l'un et l'autre texte, ni plus ni moins. Ce n'est pas compliqué, mais la confusion qui peut exister à cet égard fait partie des à-côtés des efforts pour faire avancer les choses. En plus, bien sûr, les membres de bon nombre de ces tribunaux n'ont pas fait d'études de droit, et du coup, ils disent « Ah non, Dieu non, je ne peux pas me référer au* Code, *je ne peux pas m'en remettre à la* Charte. *Non, non, c'est hors de question. » Du coup, leurs craintes sont alimentées de toutes parts, alors qu'en fait, ça ne demande pas des miracles de compétence en matière d'arbitrage que de réfléchir au fait qu'il ne faudrait pas rendre de décision qui porte atteinte aux droits d'une autre personne. Ce n'est vraiment pas difficile. Au fond, je pense qu'instinctivement, ces gens veulent agir correctement ... la loi existe, la jurisprudence est là pour les appuyer, mais rien n'y fait.*
>
> Avocat d'une partie plaignante

La discussion a aussi porté sur la question de savoir si les personnes qui souhaitent porter plainte pour atteinte aux droits de la personne devraient pouvoir décider quelle instance saisir de leur plainte ou s'il serait préférable de limiter ce type de choix. Quelques personnes ont souligné les dépenses inutiles, les retards et les difficultés qu'engendre le maintien de plusieurs instances compétentes pour entendre un même genre de cause, tandis que d'autres ont mis l'accent sur l'importance de faciliter l'accès au système de protection des droits de la personne et de garantir aux personnes lésées dans leurs droits les recours les plus efficaces possible.

Les avocates et avocats amenés à défendre des parties mises en cause dans des plaintes pour atteinte aux droits de la personne ont manifesté le plus grand degré d'inquiétude au sujet de la capacité des parties plaignantes de saisir plusieurs instances de la même question.

> *Une affaire est portée devant la Commission, et tout d'un coup, le traitement de la plainte se poursuit deux années d'affilée, et pendant ce temps, d'autres procédures sont entamées qui se déroulent en parallèle ou se chevauchent et qui concernent le ministère du Travail, un tribunal judiciaire, la Commission des accidents du travail, et qui ont essentiellement toutes trait à la même chose; chacun des organismes concernés adopte la position qu'il est le mieux placé pour donner suite à la plainte en question et aucun d'eux n'est prêt à la rejeter, ce qui fait qu'on se trouve à devoir présenter une défense dans trois ou quatre litiges en même temps qui ont rapport au même différend entre un employé et son employeur.*

Certains avocats ayant l'habitude de défendre des parties mises en cause dans des plaintes pour atteinte au droits de la personne ont défendu la position que des tribunaux spécialisés devraient pouvoir seuls trancher certains différends mettant aussi en jeu les droits de la personne, vu que leurs compétences particulières dans le domaine leur permettent de mieux et plus rapidement régler les questions clefs qu'ils soulèvent.

> *Je dirais qu'il y a certains domaines, tel que l'éducation de l'enfance en difficulté ou les relations de travail, dans lesquels les tribunaux mis spécifiquement mis sur pied pour entendre les différends s'y rapportant ont des connaissances particulières et une plus grande familiarité avec les enjeux, leur contexte et leurs complexités, et de ce fait, il est important qu'ils tranchent ces différends ... À mon avis, il est normal que la Commission des relations de travail traite des plaintes liées aux relations de travail ... elles relèvent de sa compétence particulière.*

D'autres personnes, parlant du point de vue des parties plaignantes, ont défendu le droit d'un ultime recours devant l'institution gouvernementale chargée de protéger les droits de la personne, même si cela devait entraîner une forme de dédoublement.

> *.. Je ne suis pas d'accord avec l'idée d'enlever au Tribunal des droits de la personne sa compétence exclusive et de la transférer à un tribunal des relations de travail ou de l'emploi ou autre en ce qui a trait à ces questions. Cela présenterait des avantages pour les parties intimées, mais pas pour les parties plaignantes.*
>
> *Je ne pense pas que les deux soient mutuellement exclusifs…. Je pense que cela doit faire partie de tout ce qui est mis en œuvre du point de vue de la protection des droits de la personne. Par contre, si en bout de ligne, la question n'est pas réglée par un autre tribunal, la partie plaignante doit avoir le droit de saisir un tribunal des droits de la personne. Il y aura toujours des gens pour dire que cela revient à donner une deuxième chance aux plaignants, mais moi je dis, dans ce cas, soit.*

Plusieurs syndicalistes ont défendu le droit à un recours ultime devant la Commission, même dans le cas de conflits de travail opposant des employés syndiqués à leur employeur, alors que la Commission elle-même a adopté la position que lorsqu'une question mettant en jeu les droits de la personne pouvait être convenablement réglée moyennant l'arbitrage d'un grief, il n'y a pas lieu de la saisir elle d'une telle plainte.

> *Il est indispensable, à notre avis, que des organismes publics tels que la Commission et le Tribunal soient accessibles à tous les membres de la société. Refuser à des personnes syndiquées accès à ces organismes reviendrait à les empêcher de se prévaloir de services mis sur pied à leur*

intention, pour la simple raison qu'elles sont membres d'un syndicat. Ceci étant dit, nous sommes bien d'accord que ce n'est dans l'intérêt d'aucune partie que des questions qui ont déjà été entendues et décidées fassent l'objet d'un nouveau litige. Ce genre de contentieux à répétition s'avère coûteux pour tout le monde et draine inutilement des ressources administratives déjà limitées. C'est pourquoi nous recommandons que le rôle de la Commission dans le traitement des plaintes qui auraient dû ou qui auraient pu être entendues ailleurs soit clarifié.

Une personne de Québec participant à la consultation s'est basée sur l'expérience dans cette province pour émettre des réserves quant à l'idée que des tribunaux n'ayant pas pour compétence spécifique d'entendre des questions relatives aux droits de la personne soient amenés à traiter de celles-ci.

Au Québec, un tribunal d'appel après l'autre a réduit la compétence de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, sous prétexte que d'autres mécanismes de règlement des griefs relatifs à l'éducation de l'enfance en difficulté, aux relations de travail ou autres sont seuls compétents pour trancher les questions qui sont de leur ressort. Du coup, la commission québécoise se trouve aujourd'hui privée de tout pouvoir de s'attaquer à des problèmes systémiques en disant « D'accord, votre tribunal a réglé les questions techniques et administratives, mais nous voulons trancher une question de droits de la personne que vous n'avez pas et que vous ne pourriez pas régler convenablement ».

Certaines personnes aimeraient voir la création d'un « super tribunal » ou d'autres changements structurels, afin de clarifier et de confirmer les questions de compétence et d'améliorer la compétence des membres du tribunal d'entendre des questions liées aux droits de la personne. Quelques-unes préconisaient des changements structurels, tels que la négociation et mise en place de protocoles officiels ou le recours à des nominations conjointes comme meilleur moyen de régler ces questions.

Comme je le mentionnais plus tôt, il me semble qu'il serait bon que les tribunaux eux-mêmes aient accès à des organes de coordination pour leurs processus d'accueil des plaintes, car cela faciliterait l'acheminement des plaintes vers les instances appropriées. Il y aurait peut-être aussi intérêt à adopter une modification législative à l'effet qu'une personne spécialiste des droits de la personne puisse siéger à ces tribunaux et autres organes spécialisés … Le plus important, à mon avis, est d'essayer de trouver des moyens systémiques et structurels d'incorporer ce savoir-faire aux tribunaux.

Spécialiste

Les participantes et participants étaient généralement d'accord pour dire que la Commission devrait jouer un rôle dans la formation et l'éducation des membres

des autres tribunaux, de même que dans la surveillance des activités des divers tribunaux, comme garantie de compétence et d'uniformité au niveau des décisions rendues.

> *Tous les tribunaux devraient examiner les enjeux des litiges qui leur sont soumis sur le plan des droits de la personne et des droits constitutionnels, mais leurs membres n'ont pas reçu de formation à cet égard. Or, je dirais que la formation est un rôle qui revient à la Commission ontarienne des droits de la personne …*
>
> Syndicat

c) Les autres formes d'harmonisation

Quelques-unes des observations recueillies dans le cadre de la consultation abordent l'harmonisation du point de vue d'une plus grande conformité des lois en général aux dispositions du *Code* et de la *Charte*. Certaines personnes ont suggéré la constitution obligatoire de comités, incluant une personne spécialisée en droits de la personne, qui seraient chargés de l'examen des lois et règlements.

> *… un comité d'examen des lois et des règlements, oui, j'aimerais vraiment beaucoup que la Commission fasse pression pour qu'il devienne réalité, parce que ce serait là un moyen direct d'influer sur les politiques et l'éducation du public, et c'est beaucoup mieux que d'essayer d'amener les législateurs à se pencher sur les droits de la personne. Ça ne les intéresse pas le moins du monde, ce qui les intéresse, c'est d'obtenir des voix aux élections. Par contre, si un système d'examen était mis en place pour l'ensemble de leurs textes de loi, peut-être qu'ils seraient contraints d'en modifier une partie.*
>
> Organisme de défense des droits de la personne

Une poignée de participantes et de participants ont exprimé des inquiétudes face au fait que les lois et règlements relatifs aux droits de la personne ne soient pas harmonisés à l'échelle du pays.

> *.. c'est conforme aux pactes des Nations Unies, aux instruments internationaux que le Canada, bons petits scouts que nous sommes, s'empresse toujours de signer, ce qui lui vaut des applaudissements à la ronde, mais sans mesurer les implications pour la province, et encore moins pour le gouvernement fédéral. Il n'y a pas d'intégration entre le fédéral et les provinces quand vient le temps de passer ces choses en revue. Quand nous partons à Genève assister aux travaux du Comité des droits de l'homme et nous faire une bonne idée de notre performance, l'examen est en réalité laissé aux soins des fonctionnaires. Soyons francs, la dernière réunion intergouvernementale a eu lieu il y a 13 ans.*
>
> Gouvernement

Thèmes clefs

Quantité d'intervenants s'inquiètent du manque de coordination au sein du système actuel de protection des droits de la personne, en particulier en ce qui a trait aux rôles, aux activités et aux compétences des tribunaux administratifs spécialisés, et suggèrent une plus grande coopération au niveau de la promotion des droits de la personne et de l'éducation sur ces droits. Certains déplorent par ailleurs le manque d'harmonie entre les lois et leurs règlements d'application, de même que les activités quotidiennes au sein de secteurs clefs, aussi bien d'un bout à l'autre du pays qu'en rapport avec les obligations et les normes que le Canada s'est engagé à respecter par la signature de divers traités internationaux.

5. L'accessibilité

Selon les *Principes de Paris* et les lignes directrices s'y rapportant, l'efficacité d'un système de protection des droits de la personne suppose la facilité d'accès de ses institutions gouvernementales. Les principaux aspects qui jouent sur l'accessibilité sont l'emplacement et l'aménagement d'une institution, la technologie des communications qu'elle utilise, la réceptivité de ses services, la façon dont le public les perçoit et la rapidité de leur prestation, ou encore jusqu'à quel point ses membres et son personnel sont représentatifs de sa clientèle.

Les participantes et participants ont parlé de l'accessibilité dans différents contextes, soulevant une série de questions au sujet des caractéristiques du système actuel de protection des droits de la personne et de ce qui constitue, à leurs yeux, ses défauts. Une personne a toutefois évoqué l'accès fondamental à une série de lois et de principes qu'à son avis, seule une commission des droits de la personne est capable d'assurer.

> *... nous parlons là d'accessibilité, mais la vraie question c'est, l'accessibilité à quoi ou de quoi? Il peut toujours y avoir l'accessibilité de mécanismes d'arbitrage ou de décision divers, mais il me semble que ce qui importe le plus, c'est la possibilité d'accéder à une série de lois et de principes particuliers qui traitent de la dignité humaine, du respect des droits des uns et des autres, de l'influence de la culture sur le pouvoir ou encore du déséquilibre des pouvoirs... et à mon avis, seule une commission des droits de la personne peut se porter garante de cette accessibilité.*
>
> Spécialiste

a) La représentation par avocat

L'un des sujets qui revient le plus souvent dans les observations relatives à l'accessibilité concerne l'accès aux services d'une avocate ou d'un avocat, que certaines personnes considèrent indispensable à un système de protection des

droits de la personne véritablement accessible : ces personnes estiment en effet qu'un système ne peut être considéré pleinement accessible si l'ensemble des parties plaignantes et des parties mises en cause n'ont pas accès, gratuitement, à une représentation par avocat adéquate, selon leurs besoins. Aux yeux de certaines personnes, l'accès à une représentation par avocat réglerait la plupart des autres problèmes d'accessibilité, sinon tous, tels que les inégalités de pouvoirs ou de revenu.

> *... face à des ressources financières limitées, il serait peut-être utile de réfléchir à la question de savoir s'il ne serait pas préférable d'utiliser pour le financement de la représentation par avocat l'argent qui est à l'heure actuelle consacré aux services d'enquête gouvernementaux. Je ne saurais pas exactement comment procéder... Je n'ai pas d'idée claire là-dessus, mais ce que je peux vous dire, c'est que l'accès à une représentation par avocat redresse les inégalités de pouvoirs.*
>
> Clinique d'aide juridique

D'un autre côté, bien des gens ont mis en doute la possible mise en place et l'efficacité d'un système qui serait centré sur la garantie d'une représentation par avocat, considérant les coûts élevés que cela entraînerait et l'accès à l'aide juridique présentement limité et qui devrait le rester.

> *Je veux dire, la réalité, c'est que les cliniques communautaires d'aide juridique fonctionnent déjà à capacité, voire plus, et Aide juridique Ontario n'a bénéficié d'aucune hausse de financement quelle qu'elle soit en six ans. L'indice des prix à la consommation, lui, a augmenté de 2 pour 100, alors que l'AJO n'a rien eu de plus depuis six ans, mais a dû absorber la hausse des honoraires de ses avocates et avocats, même si ces honoraires restent bien inférieurs aux taux du privé et ne sont même pas comparables à ce que touchent les procureurs de la Couronne.*
>
> Organisme gouvernemental

Parmi les observations recueillies figurait aussi une mise en garde contre l'adoption d'un modèle de représentation par avocat sans l'investissement des fonds nécessaires, disant que le financement insuffisant d'un tel modèle engendrerait un système de traitement des plaintes à deux niveaux.

> *... faute d'un système qui garantisse pleinement, à tout le monde, une représentation par avocat, nous nous retrouverons avec un système de traitement des plaintes à deux niveaux, avec une partie des plaignants qui n'auront pas les moyens de se payer un avocat et qui auront donc moins de chance de voir leur plainte aboutir... La seule façon de remédier à cette inégalité de pouvoirs, ce serait d'offrir une garantie de représentation universelle. Je ne pense pas que notre gouvernement ait les moyens d'offrir ce type d'aide juridique pour tous, vu ses coûts.*
>
> Commission ontarienne des droits de la personne

b) La durée et la complexité du traitement des plaintes

Tel qu'indiqué plus haut, nombreuses sont les voix qui se sont levées pour déplorer les retards excessifs au niveau du traitement des plaintes, qui représentent pour beaucoup de personnes un obstacle à l'accessibilité.

> *À mon sens, un obstacle évident à l'accessibilité, ce sont les délais d'attente : on ne peut par exemple pas dire que le système soit accessible à un enfant, si une plainte le concernant n'est pas réglée avant qu'il n'arrive à l'âge adulte.*
>
> Clinique d'aide juridique

Pareillement, bon nombre de participantes et de participants ont souligné que la complexité du système actuel était un obstacle pour beaucoup de personnes, non seulement parce qu'elle crée des retards, mais aussi pour des raisons intrinsèques.

Les avis des participantes et participants sont divisés en ce qui concerne la complexité inhérente des différents modèles de protection des droits de la personne et leurs implications en matière d'accessibilité. Certaines personnes ont fait valoir que le modèle actuel, qui centralise les activités de protection des droits de la personne au sein d'un seul organisme administratif, est plus complexe que la solution de rechange envisageable qui consisterait à permettre aux parties plaignantes d'avoir directement accès à un tribunal.

> *Donc même si le processus actuel est tout à fait conforme à ce que les tribunaux ont jugé indispensable à un processus d'enquête, il ne donne pas les résultats espérés, parce qu'il marginalise les gens et qu'il ajoute inutilement à la complexité du système… en exigeant qu'une enquête soit menée pour chaque plainte, alors que vraiment, dans bien des cas, une enquête n'est absolument pas nécessaire.*
>
> Avocat d'une partie plaignante

En revanche, quelques personnes ont avancé l'argument que l'accès direct à un tribunal aurait pour effet de rendre le système plus judiciaire et plus complexe, et de rendre le recours au système non seulement plus coûteux, mais plus compliqué, pour les parties plaignantes. Une personne qui connaît de première main le système d'accès direct mis en place en Colombie-Britannique a évoqué la « judiciarisation » accrue qui s'en est suivie.

> *Les droits de la personne, comme leur appellation l'indique, concernent les personnes, leurs interactions et leur bonne entente avec d'autres, le respect des valeurs d'autrui, sans distinction. Or, le système que nous avons de nos jours en Colombie-Britannique est un système axé sur la paperasse, pas sur les personnes. Le traitement des plaintes, c'est une affaire d'acheminement de papiers, sans aucune forme de tri, et il aboutit*

à des engorgements. Il y a des règles à n'en plus finir, 50 pages de règles à suivre. La dernière fois que j'ai vérifié, sa jurisprudence comptait 390 décisions, dont 95 pour 100 étaient d'ordre procédural. Les audiences durent en moyenne trois à quatre jours. Les décisions rendues remplissent en moyenne 30 pages. On a perdu de vue qu'il s'agit de régler les problèmes concrets auxquels se heurtent les parties plaignantes, et à mon sens, la protection des droits de la personne, c'est, ou du moins ce devrait être, une question d'intervention pour aider des personnes lésées dans leurs droits. Si le système était transformé en système d'accès plus direct aux tribunaux, le résultat serait une sorte d'immobilisme, une foule de plaintes consignées sur papier, sans plus, faute de personnes pour s'en occuper.

c) L'accès à l'information et les obstacles régionaux

Selon l'une des personnes ayant participé à la consultation, le grand public, surtout ailleurs que dans le sud de la province, ne connaît guère le système ontarien de protection des droits de la personne, ce qui représente un obstacle majeur à l'utilisation de ce dernier.

Le gros problème, c'est que les gens ne savent pas comment utiliser le système. Savoir c'est pouvoir, la familiarité avec le système est indispensable pour y accéder. Les gens ne savent même pas qu'il existe. Sauf erreur de ma part, la plupart d'entre nous qui sommes réunis ici aujourd'hui sommes du sud de l'Ontario, de la région du Golden Horseshoe. Par ici, les gens sont relativement bien informés des services disponibles et de leurs recours possibles; ailleurs, c'est toute une autre histoire. La situation n'est guère encourageante. À mon avis, les disparités au niveau des connaissances, selon l'endroit où les gens habitent, sont énormes. J'aimerais que bien plus de ressources soient consacrées à l'éducation.

Professionnel en ressources humaines

D'autres participantes et participants ont convenu qu'à l'heure actuelle, le système n'est pas universellement accessible d'un bout à l'autre de la province. Une personne s'est prononcée comme suit en parlant de sa vision de l'avenir de la Commission et du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario :

Il faudrait les rendre géographiquement plus accessibles, un peu comme la Commission l'était avant. Vous souvenez-vous du temps où la Commission avait des bureaux régionaux?

Avocat d'une partie plaignante

Quelqu'un d'autre, résidant dans le Nord de l'Ontario, a exprimé le souhait que le système soit radicalement décentralisé.

Oui, la facilité d'accès pour tous est vraiment cruciale. Je suis personnellement très en faveur de la décentralisation, même si je n'ai aucune idée si elle se fera un jour, et aussi du régionalisme, sans savoir non plus si mes vœux à ce niveau-là seront exaucés. C'est sans doute parce que je n'habite plus à Toronto, mais dans le nord de l'Ontario. Au fond, cela rejoint aussi tout à fait ma position en faveur d'un règlement rapide des différends, à savoir que beaucoup de parties plaignantes souhaitent une forme d'audience ou une autre … audience qui pourrait être tenue par une sorte de structure régionale ayant pignon sur rue.

Universitaire

d) La culture et la langue

Certaines personnes ayant participé à la consultation ont évoqué l'existence d'obstacles majeurs basés sur la culture et la langue auxquels ni la Commission, ni le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario ne s'attaquent présentement.

L'un des principaux problèmes que rencontrent nos clients qui ne maîtrisent pas bien l'anglais ou le français, c'est l'accès aux services de la Commission. … Pour nous, les obstacles auxquels se heurtent ces personnes sont similaires à ceux qui confrontent les personnes sourdes ou malentendantes : même si leurs empêchements sont différents, dans un cas comme dans l'autre, ces personnes ne sont pas en mesure de communiquer convenablement avec le personnel des services destinés à la population en général. Le résultat est le même : ces personnes sont privées des services dont la raison d'être est de protéger leurs droits et leur dignité en tant qu'êtres humains. Si la Commission veut que la population ontarienne continue à reconnaître son utilité, elle devra faire en sorte d'être réellement accessible à toutes et à tous, quelles que soient leurs compétences linguistiques.

Clinique d'aide juridique

Il reste énormément de pain sur la planche pour régler les questions d'adaptation culturelle, parce qu'en l'état actuel des choses, je serais incapable de vous dire combien de personnes parmi nos immigrants récents savent que le système de protection des droits de la personne existe et comment s'en prévaloir, et cela n'a rien à voir avec la nature du modèle actuel ou de ce qui pourrait le remplacer. L'éducation du public, je ne pense pas qu'elle se fasse à l'heure actuelle de telle manière que les groupes communautaires qui sont là maintenant et qui s'occupent de ces gens ont l'information qu'il faut. Les services de traduction pour les nouveaux arrivants, encore une fois, à la fin des années 80 et durant les années 90, que voulez-vous, ils étaient financés, il y avait plus qu'assez de ressources pour ça. Je n'ai aucune idée quelle somme le système actuel leur réserve, ni même s'il leur réserve quoi que ce soit.

Commission ontarienne des droits de la personne

e) L'accessibilité pour les personnes handicapées

Plusieurs participantes et participants ayant fait des observations au nom des personnes handicapées et des organismes qui défendent leurs intérêts ont parlé du fait que l'accès au système reste problématique pour les personnes handicapées, en raison d'obstacles matériels et autres.

> *La Commission ontarienne des droits de la personne n'a pas adopté de politiques ni mis en place de procédures bien claires prévoyant les modalités d'accès à ses services et l'adaptation de ces derniers aux besoins des personnes malentendantes, sourdes ou devenues sourdes qui sont parties à une plainte pour atteinte aux droits de la personne. Or, nous avons repéré d'importantes lacunes dans la prestation de services à ces personnes, tant par la Commission que par le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, de même que des obstacles majeurs à l'accès aux services existants.*
>
> Organisme communautaire

f) Les autres problèmes

Quelqu'un parmi les participantes et participants a émis l'avis que la Commission et le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario représentent tous deux la culture dominante, ou que c'est à tout le moins ainsi que de nombreuses communautés marginalisées les perçoivent. De son point de vue, pareille association, réelle ou présumée, de ces institutions avec la culture dominante constitue un obstacle à l'utilisation de leurs services par les communautés marginalisées et leurs membres.

Allant plus loin, quelqu'un d'autre a fait remarquer que les membres de bien des communautés marginalisées ne font pas confiance à la Commission et ne voient pas en elle une alliée crédible pour venir à bout de leurs problèmes.

> *Pour ce qui est de la culture comme morceau du puzzle, c'est aussi une question de confiance de particuliers et des communautés dans la Commission, histoire de redonner à la Commission sa valeur aux yeux des communautés dont sa clientèle fait partie. C'est là une question de la plus haute importance, faire en sorte que les communautés sentent que leurs préoccupations sont reconnues et qu'en ce qui concerne les problèmes systémiques, les communautés sachent que quelle que soit la personne qui s'occupe d'un dossier à la Commission, elle est sensible aux enjeux et les comprend, qu'elle sait comment établir et entretenir des rapports avec les personnes concernées. C'est à ce niveau-là que les services d'approche et d'éducation du public sont si importants. Il s'agit de gagner l'estime du public, sa confiance et de forger des relations qui auront pour effet de mieux brancher la Commission sur la réalité.*
>
> Clinique d'aide juridique

Thèmes clefs

Les intervenants ont exprimé des inquiétudes à propos de plusieurs entraves à l'accessibilité, y compris l'absence de représentation par avocat, la complexité des processus administratifs et judiciaires, les coûts, les retards excessifs, le manque de familiarité avec le système, la géographie, la culture, la langue, le manque d'adaptation aux besoins des personnes handicapées, la marginalisation et le manque de confiance.

6. La prise de mesures à l'égard des problèmes systémiques

Sans aller jusqu'à faire l'unanimité, l'idée qu'un système de protection des droits de la personne devrait se consacrer davantage aux problèmes systémiques et prendre des mesures plus efficaces pour les éliminer a été généralement appuyée. Les participantes et participants ont, à des degrés divers, évoqué les activités systémiques ci-après :

- l'inclusion la plus fréquente possible dans les règlements des plaintes de mesures de redressement systémiques et de mesures de redressement visant l'intérêt public;
- le traitement des plaintes pour atteinte aux droits de la personne par une institution gouvernementale ayant pour rôle de protéger ces droits et le dépôt de telles plaintes par cette institution, de sa propre initiative;
- l'élaboration et la mise en application de normes relatives aux droits de la personne;
- l'organisation d'activités d'éducation du public;
- la conduite d'enquêtes et la recherche sur des questions touchant les droits de la personne.

Beaucoup de personnes ont déploré que le système actuel ne mène pas à la prise de mesures suffisantes pour éliminer les problèmes de discrimination systémiques à l'échelle de la société, et qu'il ne permette même pas de faire convenablement appliquer les mesures de redressement systémiques ordonnées.

> *Étant donné l'importance d'une attitude proactive vis-à-vis des questions de discrimination et de harcèlement, nous sommes déçus que la Commission n'ait jusqu'ici pas consacré davantage de moyens aux plaintes dont un règlement favorable pourrait contribuer à faire disparaître la discrimination systémique sur les lieux de travail.*
>
> Syndicat

> *... selon moi, un des problèmes avec les plaintes qui aboutissent à l'ordonnance de mesures de redressement systémiques, c'est que la Commission n'a pas vraiment les moyens de surveiller l'application de ces ordonnances. Il faudrait qu'un service ou une équipe de la Commission ait*

> *pour rôle de veiller à la prise des mesures ordonnées, en particulier par les grandes entreprises ou les institutions publiques qui, pour peu que la Commission intervienne, sont tout à fait capables de remédier à d'autres atteintes aux droits de la personne au sein de ces grandes institutions publiques et de faire des efforts pour mettre en œuvre, même avec succès, ces mesures de redressement dans l'intérêt public.*
>
> Clinique d'aide juridique

Quelques voix se sont levées pour dire que la concentration des efforts de la Commission et du système dans son entier sur le traitement des plaintes individuelles nuit à leur capacité de s'attaquer aux problèmes systémiques.

> *..le problème avec le processus actuel, le problème qui mine les droits de la personne, le système ontarien de protection de ces droits, depuis des dizaines d'années, c'est que la Commission ploie sous le joug de l'obligation de consacrer une grande part de ses ressources et de son énergie au traitement de plaintes individuelles, ce qui entrave sa capacité de mener le genre d'activités sur lesquelles elle devrait justement se concentrer en matière de défense des droits de la personne, d'éducation du public et d'élaboration de politiques …*
>
> Avocat d'une partie plaignante

Certaines personnes ont par ailleurs fait remarquer que toute institution de protection des droits de la personne devrait avoir pour rôle primordial de promouvoir l'intérêt public dans le cadre du traitement des plaintes et des poursuites s'y rapportant.

> *Nous devons nous soucier de représenter, de défendre et de protéger l'intérêt public. Or, c'est à la Commission qu'il incombe dans une grande mesure d'assurer de la sorte la promotion de l'intérêt public en matière de droits de la personne, mais encore une fois, elle ne peut guère s'en occuper, vu qu'elle se consacre presque entièrement au traitement des plaintes individuelles. J'aimerais donc en quelque sorte faire savoir que je suis à absolument en faveur du maintien de la promotion de l'intérêt public dans le champ de compétence de la Commission.*
>
> Universitaire

Certains participants et participantes ont fait valoir que les plaintes individuelles ne sont pas le moyen le plus efficace d'essayer de remédier aux problèmes systémiques, ajoutant que les auteurs de ces plaintes, le personnel des cliniques d'aide juridique qui les conseille et les avocats qui les représentent, sont avant tout intéressés à régler les différends qui les concernent, et qu'en conséquence, les problèmes systémiques ou les questions d'intérêt public risquent d'être laissés pour compte. Divers membres du personnel de la Commission, en particulier, ont par contre fait remarquer que l'un des atouts du système actuel est qu'il prévoit la promotion de l'intérêt public dans le cours ordinaire du

traitement des plaintes individuelles et qu'il permet ainsi de faire face aux problèmes systémiques : à leur avis, le système serait moins favorable à l'intérêt public s'il subissait une modification telle que les audiences d'arbitrage ne prévoiraient plus la participation d'une partie agissant principalement dans cet intérêt.

> *... en l'état actuel, en Ontario, la Commission elle-même est une partie séparée et distincte aux audiences du Tribunal. En plus, le personnel de la Commission chargé de la médiation et des enquêtes a été formé à exiger des mesures de redressement général, dans l'intérêt public, au-delà des intérêts particuliers des parties, avant même qu'une plainte ne soit renvoyée au Tribunal.*

> *... Les avocats du privé et les cliniques d'aide juridique ne sont pas vraiment motivés à veiller à l'incorporation, dans le règlement des plaintes, de mesures de redressement dans l'intérêt public, ni à plaider en faveur de telles mesures lors de l'audition d'une plainte. Leurs efforts, et cela se comprend, sont surtout axés sur l'obtention d'un règlement favorable à leur cliente ou client. S'il est vrai que certaines parties plaignantes et les avocats qui le représentent souhaitent parfois inclure des mesures de redressement dans l'intérêt public au règlement de leur plainte, leur priorité est sans doute leur intérêt particulier, surtout lorsque l'intérêt public risque de faire échouer un règlement ou de nuire à leur plaidoyer devant le Tribunal.*

Thèmes clefs

Les intervenants préconisent les approches systémiques de la promotion comme de la protection des droits de la personne et regrettent pour la plupart beaucoup que le système actuel ne s'y prête pas de façon optimale. De leur point de vue, tout examen et toute réforme du système de protection des droits de la personne devrait s'attacher de façon prioritaire à favoriser ces approches systémiques.

7. Les compétences, les connaissances spécialisées et la représentation des communautés

Les participantes et participants étaient en grande partie convaincus que les compétences et les connaissances spécialisées du personnel et des membres de la Commission, de même que des membres du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, sont insuffisantes et qu'il y aurait lieu de les améliorer. Plusieurs personnes ont insisté sur le fait qu'il faudrait prêter une plus grande attention aux compétences et aux connaissances spécialisées des personnes nommées membres de la Commission ou du Tribunal, ajoutant qu'il faudrait veiller à ce que le processus de nomination soit ouvert, transparent et basé sur des critères bien clairs.

> *Les commissaires devraient être choisis pour leur représentativité de leur communauté. Ils ou elles devraient être tenus de rendre compte de leurs décisions. Ce qu'il nous faut, ce sont des commissaires représentatifs de la population qui guident l'orientation des politiques de la Commission… Il faudrait entièrement revoir le processus de nomination.*
>
> Clinique d'aide juridique

Une personne a fait valoir que peu importe où et comment les décisions sont prises ou rendues, ce qui joue le plus sur leur qualité, ce sont les compétences et les connaissances spécialisées des décisionnaires et des autres personnes qui travaillent dans le domaine des droits de la personne.

> *… le lieu importe peu. Ce qui compte, ce sont les connaissances spécialisées et la compréhension des enjeux, un point c'est tout. Il nous arrive de suivre une affaire pendant des mois, une fois même pendant des années, pour finalement assister, frustrés au possible, à une audience où l'arbitre n'y voit que du feu, ne comprend rien à rien. Cet arbitre est supposé trancher le différend de façon indépendante et objective, mais bon, il y a un ordre du jour à suivre et moi, je fais quoi? Je me retrouve à dire à cette pauvre personne qui a porté plainte, « si nous avions affaire à une équipe… » – et ça, je l'ai dit devant la Commission et devant le Tribunal – « Donnez-moi une équipe de gens capables d'enquêter sur les questions de discrimination fondée sur la race et l'existence d'un handicap. Donnez-moi une équipe de gens capables d'entendre ce genre de plaintes et de les trancher. Et donnez-moi une équipe de commissaires qui comprennent les subtilités de ces plaintes. »*
>
> Clinique d'aide juridique

Pour ce qui est du personnel de la Commission, les personnes dont les compétences et les connaissances spécialisées ont surtout été mises en doute sont celles qui travaillent aux premières lignes, notamment dans les services de renseignements et d'accueil des plaintes, les services de médiation et les services d'enquête. Quelqu'un a fait remarquer que les questions d'atteinte aux droits de la personne sont aujourd'hui plus complexes que jamais et qu'en conséquence, le traitement des plaintes nécessite des compétences et des connaissances de plus en plus poussées.

> *Le système que nous avons aujourd'hui au Canada, centré sur une commission des droits de la personne, au fond, il date des années 40 et 50. L'idée était que des fonctionnaires assez subalternes fassent enquête sur des questions relativement simples, qui pouvaient se régler assez facilement… Il me semble que la réalité sociale de nos jours ne correspond plus du tout au contexte dans lequel le système s'inscrivait au départ. Autrement dit, le système actuel a été conçu à une époque et en fonction d'une réalité démographique qui sont révolues, et à mon avis, la*

seule façon de remédier aux tensions issues de cette situation est de revoir complètement la structure du personnel de la Commission et la répartition de ses tâches, la nature du travail accompli et les qualifications professionnelles requises pour le faire.

Spécialiste

Les participantes et participants représentant les groupes et organismes de défense des intérêts des personnes handicapées ont demandé que la Commission embauche du personnel chargé de faciliter la prise en considération des besoins des personnes handicapées et spécialement formé à cet effet. Quelqu'un a par exemple fait la recommandation suivante au sujet des besoins des personnes malentendantes, sourdes de naissance ou devenues sourdes :

Je recommande que la Commission et le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario embauchent des personnes spécialement formées, qui comprennent bien les besoins des personnes sourdes, devenues sourdes ou malentendantes et qui s'y montrent sensibles. Ces recrues devraient avoir pour rôle de communiquer avec les personnes qui s'expriment en langage gestuel lors de l'accueil des plaintes, de leur présélection, de l'organisation des réunions de médiation et des enquêtes.

Organisme communautaire

Certaines observations ont porté sur le fait que le personnel travaillant dans le domaine des droits de la personne et les décisionnaires dans ce domaine, y compris au sein du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, devraient être plus représentatifs des communautés auxquelles peuvent appartenir les parties plaignantes, afin d'être mieux à même de faire face à leurs besoins particuliers et de promouvoir une plus grande accessibilité du système.

J'ai l'impression que la Commission est dans l'ensemble inaccessible aux communautés autochtones … Je pense que la Commission pourrait remédier à cette situation, tout d'abord, en reconnaissant officiellement les différentes tribus présentes en Ontario, en se familiarisant avec elles et en saluant leurs particularités. La meilleure chose à faire pour cela serait de procéder à une restructuration interne, d'embaucher du personnel autochtone à tous les échelons, de recruter une ou un commissaire autochtone, de se pencher de plus près sur les obstacles qui ont jusqu'ici empêché pareils recrutements ou embauches, et enfin, d'adopter des approches spéciales pour la médiation et le règlement des plaintes concernant des personnes autochtones.

Membre de la Commission

Thèmes clefs

Quantité d'intervenants estiment que le personnel et les membres de la Commission et du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario ne possèdent pas les compétences ni les connaissances spécialisées

requises pour satisfaire aux exigences actuelles de leurs fonctions. Quelques voix se sont aussi levées pour dire que le personnel et les membres de la Commission et du Tribunal ne sont pas assez représentatifs des communautés auxquelles appartient leur clientèle. Il serait donc indiqué d'examiner les compétences, les connaissances spécialisées et la représentativité nécessaires au niveau du personnel et des membres des institutions ontariennes de protection des droits de la personne.

C. Le processus de traitement des plaintes

Le présent rapport a jusqu'ici surtout traité de questions assez générales touchant le système ontarien de protection des droits de la personne. Les paragraphes qui suivent portent sur le traitement des plaintes individuelles, qui préoccupe bon nombre de personnes ayant participé à la consultation. Le traitement des plaintes représente la fonction la plus visible de n'importe quel système de protection des droits de la personne, et tant la Commission que le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario y consacrent l'essentiel de leurs ressources.

Bien que le système de protection des droits de la personne englobe quantité d'autres fonctions, telles que la recherche, les enquêtes publiques, l'éducation et l'élaboration de politiques, celles-ci n'ont pas été spécifiquement abordées dans la discussion, sauf en ce sens que les participantes et les participants à la consultation se sont accordés à dire qu'une éventuelle réforme du système devrait viser à donner plus d'importance à ces types d'activités.

Beaucoup de participantes et de participants ont estimé que le processus de traitement des plaintes n'est pas assez efficace et que les problèmes qui découlent de cet état de fait entravent le bon fonctionnement du système dans son entier. Les critiques formulées à l'égard du système actuel de règlement des plaintes sont entre autres les suivantes :

- le système est trop lent pour être vraiment valable;
- il est vulnérable aux abus tant de la part des parties plaignantes que des parties mises en cause (intimées), notamment par le refus de coopérer au processus et de divulguer en temps utile des renseignements pertinents, ou encore par le recours abusif à des tactiques procédurales pour faire durer le processus et vaincre la partie opposée à l'usure;
- les parties n'ont pas suffisamment accès aux décisionnaires;
- le processus est trop litigieux;
- le processus est beaucoup trop complexe et de ce fait inaccessible à beaucoup de gens;
- le système est parfois mal administré et il lui arrive de ne pas offrir un bon service à la clientèle.

Certaines personnes ont fait remarquer qu'à moins d'améliorer le fonctionnement du processus de traitement des plaintes, on ne pouvait pas s'attendre à ce que le système réussisse à s'attaquer aux problèmes systémiques, ni à créer ou à entretenir une culture des droits de la personne.

Cet aspect des choses est controversé, car il met en jeu bien des principes et soulève bien des problèmes variés et contradictoires. Qui plus est, l'opinion d'une personne est vraisemblablement teintée par son rôle au sein du système : une avocate ou un avocat qui a l'habitude de défendre des parties mises en cause dans une plainte pour atteinte aux droits de la personne ne percevra sans doute pas les problèmes de la même façon et ne risque guère de proposer les mêmes solutions que ses collègues qui représentent des parties plaignantes, par exemple. Les idées avancées quant à la façon d'améliorer le mécanisme de traitement des plaintes sont nombreuses : la plupart des participantes et participants étaient par exemple d'accord sur la nécessité de simplifier le système, mais leurs avis divergent davantage quant à la manière de parvenir à cette simplification.

Les questions touchant le processus de règlement des plaintes sont complexes. Aux fins de la consultation, elles avaient été réparties en plusieurs catégories, à savoir : le traitement des plaintes en temps utile, la simplicité et l'équité, la souplesse, la possibilité pour les parties de se faire entendre, les processus administratifs et les processus d'arbitrage, et enfin, le triage des plaintes. Ces questions sont toutefois toutes étroitement liées : il serait par exemple impossible d'arriver à un règlement plus rapide des plaintes sans simplification et rationalisation du système. Par ailleurs, plusieurs participantes et participants ont reconnu que la prise en considération de toutes ces questions nécessitait des compromis : quelques personnes ont par exemple dit qu'elles pourraient accepter un système simplifié avec moins de garanties procédurales, si cela signifiait que les décisionnaires pourraient entendre un plus grand nombre de plaintes.

Deux principes se sont dégagés de la consultation comme devant toujours être pris en considération au moment d'étudier ces questions, deux principes qui se complètent, mais qui sont parfois contradictoires. Le premier est que le processus de règlement des plaintes devrait surtout et avant tout être axé sur les personnes amenées à l'utiliser; sa conception devrait donc tenir compte du vécu de ces personnes et de la façon dont elles perçoivent le processus :

> *Je pense vraiment que quelle que soit la décision rendue ou sa genèse, la partie plaignante et la partie mise en cause doivent constituer son point de départ … Il faut commencer par se faire une idée des personnes visées par le* Code, *à savoir l'ensemble de la population de l'Ontario et n'importe qui en son sein qui risque d'être victime d'une quelconque forme de discrimination ou de harcèlement.*
>
> Organisme gouvernemental

Quelques personnes ont aussi mis l'accent sur un second principe, à savoir que même si le processus de règlement des plaintes a pour but de trouver une solution aux différends individuels, là n'est pas sa seule finalité, au contraire : le règlement des plaintes met aussi en jeu l'intérêt public.

Enfin, plusieurs participantes et participants ont mis en garde contre une trop grande focalisation sur « l'efficience » du système, au détriment de son efficacité :

> *Il y a certainement toujours mille moyens d'améliorer l'efficience d'une bureaucratie quelle qu'elle soit, et la Commission ne fait pas exception à cette règle, mais nous aimerions mettre en garde de ne pas se laisser obnubiler par la recherche d'économies, surtout au sein d'un organisme supposément voué à la protection des droits de la personne. Une plus grande efficience ne constitue, en soi, une solution à aucun des problèmes qui confrontent la Commission actuellement. Par contre, la recherche d'économies risque de rendre la Commission encore moins accessible aux personnes qu'elle est censée protéger et encore moins sensible à leurs besoins.*
>
> Clinique d'aide juridique

1. Le règlement des plaintes en temps utile

La capacité d'un système de protection des droits de la personne à régler les plaintes pour atteinte aux droits de la personne de façon valable et en temps utile constitue un facteur clef à prendre en considération lors de l'évaluation non seulement de son efficience opérationnelle, mais de son accessibilité et, en fin de compte, de son efficacité réelle. Comme beaucoup de participantes et de participants l'ont fait remarquer, les décisions rendues pour trancher des plaintes des années après les incidents sur lesquels celles-ci sont basées n'ont plus guère de valeur pour les parties concernées.

> *Lorsqu'un règlement intervient si longtemps après les événements auxquels il se rapporte, il n'a souvent plus grande importance aux yeux des parties concernées … Justice différée est justice refusée, comme on dit : en tardant trop à régler une plainte, le système ne protège pas les droits de la personne fondamentaux de nos clients en temps utile, donc ne les protège pas adéquatement. La lenteur du traitement d'une plainte est*

> *non seulement frustrante pour les personnes qui ont déposé une plainte, mais aussi pour celles qui, sachant qu'elles risquent de devoir attendre des années avant d'obtenir un règlement, abandonnent d'avance l'idée même d'en déposer une. Lorsqu'une partie plaignante sait les retards qui peuvent se produire au niveau du traitement d'une plainte, elle risque aussi d'accepter une offre de règlement moins que satisfaisante au stade de la médiation.*
>
> Clinique d'aide juridique

La Commission a par ailleurs entendu dire que ces préoccupations sont particulièrement vives chez les personnes les plus vulnérables, qui n'ont pas les moyens d'attendre une éternité pour qu'une décision soit rendue. La perte d'un logement ou d'un emploi, par exemple, peut avoir un effet immédiat et dévastateur sur les personnes qui n'ont qu'un minimum de ressources financières, sociales ou psychologiques et qui ont déjà bien assez de difficultés juste pour survivre au jour le jour.

> *Pour les personnes démunies et celles qui viennent d'arriver au pays, c'est le comble de devoir leur dire, déposez une plainte et dans trois ans… Je vous parle de mes clients, là, et je peux vous dire que ces gens ne peuvent pas attendre l'issue d'un processus juridique qui prend tant de temps.*
>
> Clinique d'aide juridique

Par ailleurs, dans certains cas, le règlement rapide d'une plainte peut aider les parties à préserver ou à rétablir une relation importante, par exemple avec un employeur.

> *Lorsqu'une plainte porte sur une question de harcèlement sur un lieu de travail ou d'adaptation d'un lieu de travail aux besoins d'une personne handicapée, il est de la plus haute importance de voir si la relation de la partie plaignante avec son employeur, et donc son emploi, peuvent être sauvés. Or, la nature du processus joue un rôle crucial à cet égard : plus rapidement la Commission peut intervenir, et plus il y a de chances de pouvoir régler le différend à l'amiable, dans un délai raisonnable, et donc de sauver la relation existante.*
>
> Avocat d'une partie mise en cause

Une personne parmi les participantes et participants a toutefois donné un son de cloche différent, disant qu'un processus accéléré de traitement des plaintes n'est pas en lui-même la panacée d'un système de protection des droits de la personne, et que la quête de rapidité ne devrait pas se faire au détriment du but ultime visé.

De nombreux intervenants ont déploré la lenteur du système actuel destiné à assurer l'application des dispositions du *Code*. L'âge moyen des plaintes en

cours de traitement à la Commission est de 12,1 mois. Les plaintes pour lesquelles aucun règlement ne peut être négocié, qui donnent lieu à une enquête en bonne et due forme et qui font l'objet d'une décision en vertu de l'article 36 du *Code* restent dans le système encore bien plus longtemps : leur âge moyen au moment où une décision en vertu de l'article 36 est rendue est à l'heure actuelle de 28,8 mois. Environ 20 pour 100 des plaintes ce rendent jusqu'à ce stade. L'audition d'une plainte par le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario ajoute à cela un délai additionnel, qui peut aller de quelques mois à plusieurs années, selon la complexité de l'affaire en cause. La décision à l'issue d'une audience se fait parfois longuement attendre. Bref, tout le monde s'entend à dire que, même dans le meilleur des cas, le processus est tout simplement trop lent.

> *Un processus selon lequel douze mois représente la durée normale de traitement d'une plainte est inacceptable. Honnêtement, même si toutes les plaintes étaient réglées conformément à cette norme, ce serait trop lent. Ce délai est trop long. Nulle part ailleurs il ne serait considéré normal et acceptable.*
>
> Spécialiste

Les explications fournies quant à cette lenteur sont nombreuses, y compris l'insuffisance des ressources consacrées au processus, le fait que celui-ci comporte trop d'étapes, une mauvaise administration, l'incapacité de la Commission d'obliger les parties à collaborer au processus, ou encore un excès de procédures à tous les niveaux.

La plupart des personnes ayant participé à la consultation sont d'accord sur la nécessité de simplifier le processus de mise en application du *Code* à l'échelle du système, tant au niveau de la Commission que du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario. Les idées avancées à cet égard vont de modifications mineures, notamment donner aux parties plaignantes la possibilité de signifier elles-mêmes leurs plaintes aux parties mises en cause et consolider les processus de règlement qui se déroulent présentement à divers endroits au sein du système, à une réforme massive des pouvoirs de la Commission et de son rôle, de même que du rôle du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario. Ces idées sont examinées plus en détail dans les sections qui suivent.

Par ailleurs, les observations ont souvent porté sur la nécessité de mettre l'accent sur un règlement rapide des affaires les plus simples, et ce aux tous premiers stades du traitement d'une plainte. Certaines personnes ont fait mention des initiatives prises dans ce sens par certaines commissions des droits de la personne et que la Commission a déjà entreprises (et continue dans une certaine mesure d'entreprendre), à savoir que leur personnel intervient pour tenter d'amener un règlement entre les parties lorsque la nature des questions de droits de la personne mises en jeu dans leur différend semble se prêter à un règlement dès le dépôt d'une plainte, et parfois même avant.

> *À mon avis, ce serait formidable s'il y avait un groupe de gens qui, dès qu'une plainte a été soumise à des vérifications préliminaires et accueillie, assumaient non pas tant le rôle de médiatrices ou de médiateurs, mais se faisaient les champions du règlement le plus rapide possible de la plainte.*
>
> Spécialiste

La même personne a laissé entendre qu'il s'agirait d'apporter des modifications structurelles au système pour permettre des règlements à l'amiable rapides, à la première occasion, et sans grandes formalités.

> *Ce n'est rien moins que folie que de s'attendre à ce que le traitement d'une plainte en bonne et due forme, suivant le processus actuel, puisse apporter une solution aux questions les plus urgentes … il ne le peut pas, il n'en a pas les moyens, vu la structure actuelle du système, c'est impossible. Par contre, il serait possible de lui fournir les ressources requises pour régler ces questions convenablement : ce qu'il faut pour cela, c'est investir le temps et l'argent nécessaires, et essentiellement, créer une nouvelle fonction structurelle qui ne fait pas à ce jour partie du mandat de la Commission.*

Certaines personnes ont aussi suggéré un assouplissement du système, qui permette un traitement accéléré des plaintes les plus simples. Cette suggestion est examinée plus en détail à la section traitant de « La souplesse ».

Thèmes clefs

Les délais associés aux différentes étapes du système actuel destiné à assurer la mise en application des dispositions du *Code* représentent une préoccupation clef pour les intervenants, vu leurs retombées sur l'accessibilité, l'efficience et l'efficacité du système. Les participantes et les participants à la consultation ont recommandé d'étudier la possibilité d'accélérer le traitement des plaintes, grâce à la simplification et à la rationalisation du processus, à un surcroît de souplesse et à des interventions immédiates.

2. La simplicité et l'équité

Tel qu'indiqué dans la section traitant de l'accessibilité, bon nombre de personnes estiment que le système actuel est trop complexe, tant au niveau de la Commission que du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario. Ces personnes font remarquer que la simplification du processus de règlement des plaintes devrait se traduire par une accélération des règlements, ce qui aurait de gros avantages pour toutes les personnes touchées par une plainte pour atteinte aux droits de la personne.

> *Personne ne gagne à déclencher le processus de traitement d'une plainte en bonne et due forme. Les deux parties sont en litige. La meilleure façon de sauver les morceaux, c'est de régler le différend au plus vite …*
>
> Avocat d'une partie mise en cause

La simplicité du processus de traitement des plaintes joue aussi sur l'accessibilité du système, surtout si l'on considère qu'une large proportion des personnes susceptibles de déposer une plainte pour atteinte aux droits de la personne font partie des membres les plus vulnérables de notre société. Un processus par trop complexe aurait pour effet d'exclure les personnes démunies ou nouvellement installées au Canada, les personnes qui ne savent pas bien lire ou écrire, qui ont un handicap ou qui sont marginalisées pour d'autres raisons :

> *Pour les personnes qui ont des troubles d'apprentissage ou qui vivent en marge de la société, les procédures les plus simples possible sont toujours préférables à un système trop lourd en procédures, au sein duquel elles auraient du mal à naviguer.*
>
> Organisme communautaire

Des compromis s'avèrent parfois nécessaires entre la simplicité du processus et l'équité procédurale, mais ce n'est pas toujours le cas. Comme l'ont fait remarquer certaines personnes, il se peut aussi qu'une plus grande simplicité se traduise par une plus grande équité. Bon nombre de participantes et de participants ont par exemple rappelé que les parties mises en cause dans une plainte, autrement dit les intimés, soumettent parfois des requêtes de nature procédurale à la Commission comme au Tribunal des droits de la personne de l'Ontario pour ralentir le processus et décourager les parties plaignantes, et que l'élimination de ce type de recours procédural serait sans doute dans l'intérêt des parties plaignantes et du processus de règlement des plaintes en général.

> *Il arrive certainement qu'un avocat adopte la stratégie de pousser le litige le plus loin possible, dans l'espoir que l'autre partie se décourage et abandonne sa plainte … mais je ne pense pas que le droit à une audition juste et équitable en souffre, dans la mesure où seules les preuves pertinentes sont admissibles.*
>
> Tribunal des droits de la personne de l'Ontario

Une personne a exprimé l'avis qu'il faudrait tenir compte de l'inégalité des pouvoirs entre les parties au moment d'établir ce qui est équitable : si le processus semble équitable envers la partie la plus vulnérable, il est probablement d'une équité suffisante.

Quelqu'un d'autre a toutefois mis en garde contre une simplification excessive :

> *Il est certainement possible de pousser la simplification trop loin et, ce faisant, de sacrifier l'équité.*
>
> Clinique d'aide juridique

Une partie des personnes ayant participé à la consultation ont estimé que le problème essentiel n'avait rien à voir avec la simplicité du processus, mais avec l'absence à tous les niveaux de mécanismes de poids et de contrepoids. Selon elles, les mécanismes qui permettent à l'heure actuelle de présenter une requête en révision d'une décision touchant les droits de la personne ou de porter une telle décision en appel sont insuffisants. Elles estiment aussi que les tribunaux manifestent par trop de déférence envers les décisions de la Commission, d'où l'insuffisance des possibilités de réexamen et de révision de ces décisions.

> *Au fond, le processus de réexamen ne fonctionne pas bien et la révision judiciaire n'existe essentiellement que pour la forme, vu la grande liberté dont dispose la Commission de rejeter une plainte à sa guise.*
>
> Clinique d'aide juridique

Les personnes qui partagent cet avis attachent le plus d'importance, non pas à une plus grande simplification du processus, mais à une représentation par avocat adéquate et abordable pour l'ensemble des parties plaignantes. Elles estiment qu'une audience orale, avec une garantie de représentation adéquate, permettrait de surmonter bien des obstacles en matière d'accessibilité.

> *Pour les personnes qui n'ont pas une bonne maîtrise de l'anglais ou du français écrit, ou qui ne savent pas lire ou écrire, toute audience écrite est manifestement problématique. Une audience écrite peut paraître toute simple, mais elle est loin de l'être pour quelqu'un qui ne possède pas les compétences linguistiques requises. Le processus oral est donc préférable pour ce qui est de rendre le système plus accessible au plus grand nombre.*
>
> Clinique d'aide juridique

Ce point est repris plus en détail dans la section traitant des processus de prise de décision administratifs et quasi-judiciaires.

Quoi qu'il en soit, la majorité des participantes et des participants étaient d'avis que la simplification du processus présenterait des avantages, ne serait-ce que dans certains cas. Cette simplification est examinée plus avant dans la section traitant de la souplesse du système.

Les observations recueillies renferment aussi plusieurs mises en garde à propos d'une éventuelle tentative de simplification radicale du processus de traitement des plaintes pour atteinte aux droits de la personne. Étant donné les stigmates

rattachés à toute décision à l'effet qu'elles ont enfreint les dispositions du *Code*, les parties mises en cause font en général tout leur possible pour obtenir un règlement basé sur l'application de règles de procédure, plutôt que sur les mérites de l'une ou l'autre cause :

> *Quand j'enseignais le droit public, j'ai eu beau répéter « l'objet des dispositions législatives visant la protection des droits de la personne n'est pas punitif, mais réparateur », personne au monde semble-t-il ne voulait le croire. Rien ne semble davantage entacher la réputation d'une personne qu'une décision selon laquelle elle a agi de façon discriminatoire. Être reconnu coupable de discrimination fait de vous quelqu'un d'ignoble. Donc, vu qu'elles trouvent l'idée d'être stigmatisées de la sorte insupportable, les parties mises en cause déploient les grands moyens jusqu'au bout pour éviter que cela ne se produise.*
>
> Clinique d'aide juridique

Le recours par les parties mises en cause aux requêtes et aux objections d'ordre procédural est aussi perçu par certains comme le moyen le plus efficace pour elles de répondre à certaines plaintes.

> *La seule façon dont les avocats de la défense peuvent éviter les audiences de 50 ou 60 jours est de présenter des requêtes d'ordre procédural, parce qu'ils ne veulent pas avoir à accepter de règlement relatif à une plainte qui manque à leurs yeux de bien-fondé.*
>
> Avocat de parties plaignantes et de parties mises en cause

Quelqu'un a fait remarquer que ce n'est en fin de compte pas aux organismes administratifs qu'il appartient d'établir un juste équilibre entre l'équité et la simplicité, mais aux tribunaux judiciaires.

> *Ce n'est pas à nous d'en décider [l'équilibre entre l'équité et la simplicité]; ce sont les tribunaux qui en décident par principe de common law. Je gagerais que le système serait plus efficace s'il n'y avait pas moyen de présenter des objections d'ordre procédural à tout bout de champ, avec ce qui s'ensuit de retards, d'obligation de divulgation, d'accès aux témoins, de droit de produire des preuves d'expert. Moins il y aura de recours, et moins le souci d'équité procédurale ralentira le processus … Nous ne pouvons rien changer à ce que les tribunaux judiciaires jugeront bon de décider en matière d'équité procédurale. La meilleure solution, c'est de négocier une clause prenant acte de connaissances spécialisées qui puisse susciter une plus grande déférence.*
>
> Universitaire

Thèmes clefs

De nombreuses personnes parmi les participantes et participants ont déclaré que le processus actuel était trop complexe, procédural et

légaliste, ajoutant qu'un système simplifié serait plus accessible, qu'il mènerait à des décisions en temps plus opportun, et qu'il pourrait être tout aussi équitable, surtout en rapport avec les cas en eux-mêmes les plus simples. Certaines ont toutefois exprimé des doutes quant à la possibilité de mise en place d'un tel système de protection des droits de la personne. D'autres personnes par contre estiment que le problème fondamental n'a rien à voir avec la simplicité, mais avec l'absence de mécanismes de poids et de contrepoids pour compenser les pouvoirs des décisionnaires, de même qu'avec une garantie de représentation par avocat adéquate pour les parties plaignantes.

3. La souplesse

a) La catégorisation des plaintes

Plusieurs participantes et participants ont fait remarquer que le processus de traitement des plaintes pour atteinte aux droits de la personne s'applique à toutes sortes de plaintes, plus ou moins complexes, aux enjeux plus ou moins importants, certaines ne touchant que les intérêts des parties, d'autres ayant des ramifications systémiques, les unes pouvant être décidées sur des questions de crédibilité et d'autres nécessitant une enquête minutieuse.

Une explication souvent donnée pour certaines des difficultés auxquelles se heurte le système actuel est que toutes les plaintes sont traitées de la même façon. En général, un règlement à l'amiable entre les parties est tenté en premier, et en cas d'échec, une enquête est menée sur la plainte, une analyse de cas est préparée et une décision rendue en vertu de l'article 36; ensuite, si la preuve le justifie, la plainte fait l'objet d'une audience devant le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario. Quelques personnes considèrent que ce processus est trop compliqué et que toutes ces étapes ne sont pas toujours nécessaires ni même indiquées.

> *Une partie du problème vient du fait que toutes les plaintes sont traitées de la même façon, ce qui fait que bien trop de ressources sont consacrées aux plus simples plaintes comme il en revient souvent. On finit par se noyer dans des détails et ne plus avoir les moyens de s'occuper des questions systémiques.*
>
> Avocat de parties plaignantes et de parties mises en cause

Selon ces mêmes personnes, certaines plaintes, guère compliquées, ne mettant en jeu que les intérêts de la partie plaignante et non des questions systémiques, pourraient être réglées moyennant un processus bien plus simple que le processus actuel. Pour reprendre la position de l'une d'elles, « aux grands maux, les grands remèdes », mais inversement, inutile de gaspiller des ressources pour des affaires banales, qui devraient pouvoir se régler en respectant l'obligation d'équité, sans mesures de sauvegarde trop poussées.

> *Le compromis qu'il peut y avoir lieu de faire [entre l'équité et la simplicité du processus] dans un cas donné dépend de la complexité de l'affaire et de divers autres facteurs. Il me semble que l'une des difficultés qui se pose au moment d'essayer d'établir un système vient de cette notion que le traitement de toutes les plaintes devrait être identique… Peut-être que l'on pourrait essayer de voir s'il n'y aurait pas moyen de répartir les plaintes en différentes catégories, de sorte que leur traitement soit adapté à leur nature et à leur complexité.*
>
> Organisme gouvernemental

D'après quelques-unes des observations recueillies, l'un des avantages de ce type de catégorisation serait qu'elle permettrait de consacrer plus de ressources aux plaintes dont les ramifications sont les plus importantes.

> *L'idéal serait de pouvoir séparer les plaintes mineures, celles qui ne justifient pas une bataille sans fin, qu'il est possible de régler par voie de médiation ou de simple arbitrage … et d'accélérer leur traitement et leur règlement, de sorte à libérer une équipe d'enquêteuses et d'enquêteurs aux connaissances spécialisées pour qu'elle puisse collaborer avec le personnel qui travaille à l'élaboration des politiques … comme ça s'est fait ces deux dernières années pour les plaintes déposées par les parents des enfants autistes.*
>
> Spécialiste

Les participantes et participants ont proposé divers critères qui pourraient servir à la catégorisation des plaintes, basés entre autres sur la nature des questions en litige :

> *[pour ce qui est des critères à utiliser pour décider du genre de processus applicable] cela varie vraiment suivant la nature des enjeux, et pour moi, c'est cela qui compte le plus, quelles sont les questions en litige, les questions pertinentes soulevées par la plainte.*
>
> Tribunal des droits de la personne de l'Ontario

Bien des personnes s'accordent à dire que les affaires basées sur les dires de l'un et de l'autre, qui se décident sur des questions de crédibilité, pourraient très bien être traitées en application d'un processus simplifié. Autrement dit, les principaux facteurs pris en compte au moment d'acheminer une plainte vers un traitement ou un autre seraient la nature de la plainte et l'ampleur de l'enquête requise, le cas échéant :

> *Tout un tas de plaintes dont la Commission est saisie sont des affaires basées sur les dires des parties, des affaires simples sur le plan des faits en cause, des affaires qui reposent sur une question de crédibilité et qui ne sont pas très compliquées, pour lesquelles il suffit de donner aux gens*

> *un ou deux jours pour raconter leur petite histoire, et à la fin, l'arbitre rend sa décision en disant, « vous, je vous crois et vous, je ne vous crois pas »... Je me demande si l'on ne pourrait pas instaurer un modèle d'accès direct pour les affaires qu'il serait possible de régler de façon beaucoup plus sommaire, et de mettre de côté les affaires qui appellent une enquête, en attendant que quelqu'un puisse mener cette enquête.*
>
> Avocat d'une partie plaignante

Des voix se sont aussi levées pour rappeler qu'il faudrait sans doute commencer par voir si une plainte a un effet sur des relations courantes qu'il y aurait lieu, et qu'il serait possible, de sauver :

> *L'un des facteurs critiques est l'existence et l'importance du maintien d'une relation entre les parties ... La nature du processus peut avoir un effet déterminant sur la préservation ou non de cette relation. Lorsqu'une plainte avance jusqu'au stade où elle fait l'objet d'une audience par le Tribunal, il finit au bout du compte par y avoir un gagnant et un perdant, voire parfois deux perdants, parce qu'il n'y a plus moyen à ce stade de trouver de solution qui ne fasse que des gagnants.*
>
> Avocat d'une partie mise en cause

Quantité de suggestions ont été faites quant à l'allure que pourrait prendre un processus simplifié. Tel qu'évoqué un peu plus loin, certaines personnes estiment que différentes étapes du processus actuel, telles que la conduite d'enquêtes, pourraient être éliminées dans certains cas. Quelques-unes ont proposé de combiner la réduction du nombre d'étapes du processus et une simplification des mécanisme d'audition des plaintes, tel qu'examiné de plus près dans la section traitant des processus de prise de décision administratifs et quasi-judiciaires.

Certains membres du personnel de la Commission ont fait remarquer qu'il risque d'être difficile de faire une distinction claire et nette entre les plaintes ne portant que sur des intérêts personnels et celles qui mettent en jeu des questions systémiques. L'un d'entre eux en pense ce qui suit :

> *Si on essaie de faire une distinction sur le plan de la représentation des parties plaignantes, la suggestion ayant été faite que la Commission ferait mieux de se consacrer davantage aux plaintes pour discrimination systémique qu'aux plaintes individuelles ... il serait en réalité très difficile de séparer les deux, puisqu'en général, une personne se présente avec une plainte qui semble ne la concerner qu'elle seule, mais c'est l'enquête qui met en lumière ses ramifications systémiques.*

Cette question est étroitement liée à la discussion antérieure dans la section traitant de la prise de mesures à l'égard des problèmes systémiques.

Parallèlement, plusieurs personnes ont évoqué l'exigence législative actuelle, selon laquelle la Commission doit obligatoirement tenter d'amener les parties à un règlement, faisant remarquer que les règlements qui ne prévoient que des mesures de redressement en faveur de la partie plaignante risquent de ne pas suffire pour protéger l'intérêt public.

b) Les enquêtes et la divulgation

Une partie de la discussion sur une éventuelle catégorisation des plaintes met en doute le mérite d'enquêter sur les plaintes pour atteinte aux droits de la personne et soulève la question de savoir où et comment d'éventuelles enquêtes devraient avoir lieu. Aucun consensus ne s'est formé sur ces points.

Tout d'abord, personne ne semble contester la nécessité de prévoir un processus quelconque, pour une partie des plaintes au moins, obligeant les parties à divulguer des renseignements pertinents et à mettre pour ainsi dire leurs cartes sur table avant le début d'une audience. La divulgation prompte et détaillée des faits relatifs à une plainte peut aider les parties à s'entendre sur un règlement. Comme l'a fait remarquer un avocat qui mène des enquêtes privées :

> *À force de mener des enquêtes, j'en suis arrivé à la conclusion que lorsque l'on s'assied avec les parties, qui arrivent avec des idées bien arrêtées, et qu'on leur présente un rapport détaillé et qu'elles le lisent, elles finissent, pour peu qu'elles soient raisonnables, par accepter la validité des conclusions tirées de leur situation et elles acceptent une solution qui est dans leur intérêt véritable.*

Les tactiques que les parties peuvent utiliser pour retarder ou tenter d'éviter la divulgation de certains renseignements, telles que le refus par certaines parties intimées de déposer une réponse à une plainte, font partie des obstacles reconnus au bon fonctionnement du processus de traitement des plaintes. Les participantes et participants se sont montrés d'accord sur la nécessité de prévoir des processus efficaces pour obliger les parties à une divulgation rapide et complète des faits relatifs à une plainte.

Les personnes qui ont participé à la consultation se demandent s'il est toujours indispensable d'enquêter sur une plainte, si un processus simplifié pourrait être mis en place pour le traitement des plaintes qui ne nécessitent qu'une enquête sommaire, voire pas d'enquête du tout, et s'il n'y aurait pas un meilleur moyen de mener les enquêtes.

Bon nombre de personnes conviennent que certaines plaintes nécessitent une enquête approfondie et efficace, notamment les plaintes pour discrimination systémique, tandis que pour d'autres une enquête sommaire suffit ou peut même être omise.

Bien souvent, mais alors vraiment très souvent, une enquête est superflue. Il suffirait d'aller directement devant le Tribunal, d'appeler sa cliente à témoigner qui dirait qu'elle a subi un harcèlement sexuel, l'avocat de la défense appellerait la partie mise en cause à témoigner à son tour pour dire qu'il n'en est rien, puis ce serait le tour d'autres témoins, puis l'affaire serait tranchée et on passerait à autre chose.

Avocat d'une partie plaignante

Une façon d'accélérer le processus et d'améliorer son rapport coût-efficacité, sans donc priver les autres plaignantes et plaignants éventuels de l'accès au système en raison d'une pénurie de ressources, ce serait de rendre les enquêtes par la Commission facultatives. Si une partie plaignante a rassemblé tous les éléments nécessaires pour prouver ses allégations ou si sa plainte est relativement simple, elle devrait pouvoir se passer de l'étape de l'enquête. Par contre, lorsqu'une plainte est plus complexe et que le rassemblement des preuves et de la documentation nécessite le déploiement de ressources importantes, la Commission devrait continuer de se charger d'enquêter sur les faits en cause.

Clinique d'aide juridique

Ces arguments viennent rejoindre l'idée d'une approche plus souple des plaintes et de leur catégorisation suivant leur nature.

La question de savoir quel serait le meilleur moyen d'enquêter sur les plaintes reste toutefois controversée. Deux grands modèles semblent se dégager de la discussion. Le premier pourrait être qualifié de « modèle calqué sur les enquêtes administratives », comme celles qui sont usuelles dans le domaine des normes d'emploi ou de la protection de l'environnement, ou encore celles que la Commission mène à l'heure actuelle. Bien que les pouvoirs dont disposent les personnes chargées de ce type d'enquêtes varient, ce modèle suppose en général l'intervention d'une ou de plusieurs personnes neutres qui disposent de moyens divers pour obliger les personnes concernées à divulguer les renseignements pertinents, y compris le pouvoir de contraindre une personne à produire des documents, le pouvoir de perquisition et le pouvoir d'interroger des témoins. Les personnes favorables à un tel modèle dans le contexte des droits de la personne préconisent en général le renforcement des pouvoirs des enquêteuses et des enquêteurs, en vue de renforcer l'efficacité du processus.

L'autre modèle pourrait être qualifié de « modèle calqué sur le contentieux civil », suivant lequel les enquêtes sont menées par des représentantes ou des représentants des parties et appuyées par l'arbitre au moyen de requêtes aux fins de production et de divulgation. Il convient de noter que la majorité des personnes favorables à ce modèle dans le contexte des droits de la personne, mais pas toutes, ne préconisent pas son application universelle : elles conviennent par exemple que face à une plainte complexe portant sur un cas de

discrimination systémique, une enquête efficace par une tierce personne parfaitement neutre pourrait toujours s'avérer nécessaire.

Certaines personnes s'opposent à un modèle calqué sur le contentieux civil, soutenant qu'il aurait pour effet de transférer injustement le fardeau de la preuve sur les parties plaignantes.

> *Le* Code des droits de la personne, *depuis son adoption, garantit deux choses aux personnes qui portent plainte pour atteinte aux droits de la personne, d'une part, certains droits à l'égalité et, d'autre part, le droit à ce que leurs plaintes … fassent l'objet d'une enquête. Ce second droit n'a pas toujours été respecté en raison à la fois d'un manque de ressources et de la possibilité de faire obstacle aux enquêtes par divers recours juridiques. Je pense qu'il est temps de remédier à cette situation, et je ne suis pas d'accord du tout avec ceux qui préfèreraient carrément supprimer la fonction d'enquête, ou la confier à un organisme privé ou autre en espérant que le gouvernement continuera de la financer … car il ne le fera pas… Je pense qu'un tel changement ne ferait que des perdants. Je pense que ce serait très nuisible pour les personnes qui se sentent lésées dans leur droit à l'égalité et qui ne bénéficient déjà pas de services suffisants.*
>
> Organisme de défense des droits de la personne

Par contre, les personnes favorables à un modèle calqué sur le contentieux civil y voient une façon de rationaliser le processus, et donc d'éviter les activités faisant double emploi et autres gaspillages.

> *Lorsqu'une plainte est renvoyée au Tribunal, cela revient essentiellement à prendre tous les documents d'enquête, à en faire des boules de papier et à les jeter à la corbeille. Le processus redémarre à zéro devant le Tribunal, les mêmes personnes sont appelées à témoigner, les mêmes documents sont produits en preuve, et nous répétons toutes les autres étapes du processus d'enquête … à ce stade, l'enquête ne sert à rien, c'est comme si elle n'avait jamais eu lieu.*
>
> Avocat d'une partie plaignante

Il ne faut pas perdre de vue dans cette discussion les préoccupations évoquées ailleurs concernant la qualité de certaines des enquêtes présentement menées par la Commission. Plus exactement, certaines personnes qui, en principe, préfèrent un modèle calqué sur les enquêtes administratives admettent qu'il pourrait être plus simple d'adopter un modèle calqué sur le contentieux civil que de remédier aux défaillances du processus d'enquête actuel.

c) Qui décide dans quelle catégorie classer une plainte?

Au cas où il serait effectivement décidé d'instaurer plus de souplesse dans le traitement des plaintes et de catégoriser celles-ci, qui déciderait de la catégorie

dans laquelle classer une plainte donnée? Certains participants et participantes ont dit que ce choix devrait revenir aux parties plaignantes, estimant qu'elles sont les mieux placées pour prendre ce type de décision.

> *Les personnes qui veulent porter plainte pour atteinte aux droits de la personne savent en général assez bien si elles ont affaire à une situation qui ne les touche qu'elles seules ou si leur situation reflète un problème systémique. Elles ont bien conscience de la nature de leurs allégations et elles savent d'avance si elles veulent être parties à une affaire limitée ou à une affaire d'une toute autre portée.*
>
> Clinique d'aide juridique

D'autres personnes appellent à la prudence. Une clinique d'aide juridique a évoqué les pressions qui pèsent sur les parties plaignantes, à tel point que les problèmes de discrimination systémique soulevés par une plainte risquent d'être oubliés en faveur de l'obtention d'un règlement qui améliore la situation de la plaignante ou du plaignant :

> *Nous ne voulons pas dire par là que la Commission devrait cesser de promouvoir les intérêts de plaignantes ou de plaignants individuels … Elle a contribué de façon majeure à l'avancement de la jurisprudence ontarienne en matière de droits de la personne en plaidant des causes devant le Tribunal et, avant cela, devant les commissions d'enquête, de même qu'en présentant des requêtes en révision et en portant des décisions en appel devant les tribunaux judiciaires. Son rôle la distingue des parties plaignantes ordinaires qui, du simple fait qu'elles cherchent à obtenir réparation d'une discrimination qu'elles ont elles-mêmes subie, ont tendance à favoriser les solutions personnalisées par rapport aux mesures de redressement systémiques. Rares sont les plaignantes ou les plaignants qui acceptent de rejeter un règlement qui leur est personnellement favorable, afin de faire valoir un principe fondamental en matière de droits de la personne ou d'obtenir une mesure de redressement systémique en poussant leur litige plus loin. Pareillement, les problèmes de discrimination systémique ne revêtent en général qu'une importance secondaire aux yeux des parties plaignantes au moment de réfléchir aux réparations ou mesures de redressement qu'elles recherchent. En fait, les plaignantes et plaignants ne devraient pas avoir à ce soucier de cet aspect des choses : ce serait trop demander à des personnes qui sont pour la plupart déjà des membres défavorisés de la société.*

Un avocat familier avec le système de protection des droits de la personne existant en Colombie-Britannique a signalé que bien qu'il existe là-bas un processus de traitement des plaintes accéléré, celui-ci est rarement utilisé.

> *Il faut donner les moyens au tribunal ou à l'organisme d'arbitrage compétent de forcer les gens à accepter la catégorisation de leur plainte, sinon, si vous vous contentez de leur dire, « vous pouvez utiliser ce processus accéléré ici, prévu pour les plaintes les plus simples », bon nombre de parties mises en cause vont vous dire, « ce n'est pas ça que je veux. Je veux pouvoir soulever des objections d'ordre procédural, et pour cela, il faut que ma plainte aille dans l'autre catégorie », et puis il y a aussi des parties plaignantes qui, suite à une atteinte mineure à leurs droits, vont y voir toute une affaire de discrimination universelle.*

De plus, quelqu'un a mentionné que dans l'éventualité où une commission des droits de la personne n'interviendrait qu'à l'égard de certaines plaintes, les parties à l'origine des plaintes dont elle ne s'occuperait pas risqueraient d'être désavantagées.

> *Au Québec, nous nous attendions à ce que les gens se précipitent sur la nouvelle possibilité d'accès direct qui leur permet de décider eux-mêmes s'ils veulent aller en cour ou non. En fait, les gens se sont rendus compte qu'en l'absence des dispositions d'accès direct, la décision de notre commission de ne pas donner suite à une plainte aurait en fait coupé court à d'autres poursuites, et qu'en conséquence, ils seraient plus ou moins stigmatisés s'ils décidaient d'aller de l'avant de leur propre initiative. Du coup, la plupart des personnes qui auraient pu se prévaloir de ces dispositions ont préféré tout laisser tomber.*
>
> Spécialiste

Thèmes clefs

Nombreuses sont les personnes qui ont participé à la consultation qui aimeraient voir la mise en place d'un modèle plus souple de traitement des plaintes, qui permettrait de traiter celles-ci en fonction de leur complexité et de la nature des questions qu'elles mettent en jeu. Selon ces personnes, les affaires relativement simples pourraient faire l'objet d'un traitement accéléré, tandis que davantage de ressources pourraient être consacrées aux plaintes plus complexes portant sur une forme de discrimination systémique. Toutefois, au-delà d'un accord sur les grandes lignes d'un tel système, les participantes et participants ne partageaient pas le même avis quant à la façon dont un tel système pourrait fonctionner.

4. La possibilité de se faire entendre

Nombreuses sont les personnes qui estiment que l'un des besoins fondamentaux en matière de droits de la personne que le système actuel ne satisfait pas convenablement est le besoin pour les parties qui se sentent lésées dans leurs droits de se faire réellement entendre.

> *Rien qu'en me basant sur mon expérience personnelle, je peux vous dire qu'il y a des fois où une personne vient pour déposer une plainte, et au fond, tout ce qu'elle veut vraiment, c'est que la partie mise en cause comprenne l'effet que son action discriminatoire a eu sur elle.*
>
> Clinique d'aide juridique

> *Je pense que nous devrions réfléchir à la mise en place d'un système qui garantisse aux personnes qui ont subi une forme de discrimination de parler de ce qu'elles ont vécu … il doit y avoir moyen d'y arriver, et c'est pour cela que le processus prime si souvent, pour cela que la forme l'emporte si souvent sur le fond, pour peu que les gens aient l'impression d'avoir été entendus. Croyez-moi, ce n'est pas le sentiment que leur laisse la Commission de nos jours, ni le Tribunal non plus. Tout le système est à revoir.*
>
> Avocat d'une partie plaignante

Un processus d'évaluation des plaintes au vu de pièces seulement ne peut, de l'avis de certains, pas donner aux parties plaignantes le sentiment de s'être fait entendre.

> *Bien qu'en principe, le processus de la Commission satisfait à l'obligation d'équité … la réalité est que les parties concernées, toutes les parties, s'en sentent essentiellement détachées, parce qu'elles n'ont aucun accès direct aux décisionnaires, aucune possibilité d'interaction avec les personnes qui prennent les décisions. Elles reçoivent une décision accompagnée de motifs tellement succincts qu'ils sont incompréhensibles, elles ne comprennent pas pourquoi la décision qui a été rendue leur est favorable ou non.*
>
> Avocat d'une partie plaignante

Le droit de « se faire entendre » n'implique toutefois pas nécessairement la mise en place d'un processus d'arbitrage, ni d'aucun autre processus officiel, procédural ou litigieux. Beaucoup de personnes estiment que ce qu'il faut, c'est un système qui soit axé sur les problèmes essentiels et qui se prête à l'audition des plaintes dans lesquelles ces problèmes sont soulevés.

> *Je pense que très souvent, les plaignantes et les plaignants cherchent surtout à obtenir une quelconque forme d'audience … une audience comme pourrait leur en accorder un bureau régional ayant pignon sur rue,*

> *pas nécessairement une audience devant un arbitre ou qui que ce soit, arbitre, juge, décisionnaire, ce genre de chose, mais un moyen de communiquer le fond de leur pensée à l'autre partie, dans une tribune sécuritaire, pas nécessairement neutre, mais où il leur est possible de se sentir en confiance, de s'exprimer librement et de se faire entendre.*
>
> Universitaire

Certaines personnes ont cité le processus de médiation de la Commission comme exemple du genre de processus qui offre aux parties plaignantes la possibilité de relater l'essentiel de leur vécu d'une manière simple et équitable, sans trop de formalités.

Pour conclure, quantité de participantes et de participants ont dit que le processus suivi par la Commission pour la prise d'une décision en vertu de l'article 34 et surtout en vertu de l'article 36 du *Code* repose trop sur de la documentation écrite, et pas assez sur les témoignages oraux des parties plaignantes, ce qui fait que le processus n'est pas satisfaisant pour ces dernières.

Thèmes clefs

Quantité de personnes parmi celles qui ont participé à la consultation sont d'avis que le système de protection des droits de la personne devrait avant tout donner voix aux parties concernées. Un processus qui permet aux parties de parler de l'objet d'une plainte peut leur donner plus de satisfaction et s'avérer plus utile que n'importe quoi d'autre, sans qu'il soit pour autant nécessaire de recourir à des audiences traditionnelles.

5. La prise de décisions administratives et quasi-judiciaires

Les tribunaux judiciaires ont confirmé que les décisionnaires peuvent s'acquitter de leur obligation d'équité de différentes façons. La prise de décisions administratives ou quasi-judiciaires peut s'avérer appropriée, selon les circonstances. La prise de décisions administratives se veut en général plus rapide, plus simple et plus accessible. La prise de décisions quasi-judiciaires offre beaucoup plus de garanties procédurales, mais elle est généralement plus complexe et plus lente.

Il faut se rappeler qu'il ne s'agit pas là d'une dichotomie, mais d'un éventail de possibilités. Le droit public prévoit de nombreuses méthodes de prise de décisions, chacune présentant des avantages et des inconvénients. Les décisions peuvent par exemple être prises par des agentes ou des agents d'audience, qui rendent essentiellement des ordonnances après une réunion d'instruction. Dans le contexte des relations de travail, une seule et même personne peut assurer les fonctions de médiation et les fonctions d'arbitrage. Les

cours des petites créances offrent un processus d'audience très simple, associé d'un minimum de formalités. Rien ne dit que les audiences doivent être longues, inaccessibles ou techniques.

Il ne faut par ailleurs pas oublier que rien n'oblige les personnes intéressées à ramener la discussion relative aux modalités de prise de décisions sur la structure du système actuel. Autrement dit, il n'est pas nécessaire de partir du principe que seul un organisme tel que la Commission pourrait rendre des décisions d'ordre administratif, ou que seul un tribunal pourrait tenir des audiences. Il existe des tribunaux qui rendent des décisions de nature plutôt administrative et d'autres qui rendent des décisions de nature plutôt judiciaires, de même que des organismes administratifs qui en font autant. Le système d'indemnisation des accidents du travail a été cité comme exemple d'un système d'où émanent quantité de décisions différentes, selon la nature des questions en litige.

L'idée de tenir des audiences plus simples pour les plaintes les plus simples et de réserver aux plaintes plus complexes les audiences plus longues comme celles que tient le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario à l'heure actuelle a suscité l'enthousiasme de bon nombre de participantes et de participants. À titre d'exemple, beaucoup de personnes ont manifesté de l'intérêt pour les processus présentement en usage concernant les normes d'emploi ou encore la santé et la sécurité au travail, selon lesquels des agentes et agents organisent des réunions d'instruction avec les parties et peuvent rendre une ordonnance à l'issue d'une telle réunion, sachant que les personnes visées par une ordonnance ont le droit de la porter en appel. Les personnes favorables à un tel processus lui attribuent des avantages en matière de rapidité, d'accessibilité et de possibilité pour les parties de se faire entendre.

> *Il s'agit de modifier le* Code des droits de la personne *de l'Ontario de manière à conférer à la Commission le pouvoir d'imposer des pénalités et des amendes, de même que d'émettre des ordonnances de mise en conformité, sans avoir à passer par un arbitre indépendant, un peu comme le ministère de l'Environnement a le pouvoir de rendre des ordonnances et d'imposer des pénalités et des amendes sans aller en cour … Les parties mises en cause dans une plainte pour atteinte aux droits de la personne se défendent vigoureusement contre les allégations qui les visent parce qu'elles n'ont aucun intérêt à faire autrement. Pourtant, il suffirait de mener une petite enquête, de rassembler les faits et d'établir la nature de la pénalité ou le montant de l'amende qu'une infraction mérite, et le tort causé pourrait être réparé de façon bien plus rapide et bien plus juste.*
>
> Partie plaignante

D'autres se sont référées au système d'arbitrage des conflits de travail :

> *La Commission pourrait peut-être approuver une autre sorte de tribune, similaire au système d'arbitrage pour les employés non syndiqués, qui mènerait à des décisions plus rapides, que les employeurs comme les employés pourraient trouver satisfaisante, et qui permettrait de préserver les aspects positifs des relations forgées entre les parties sur un lieu de travail.*
>
> Professionnel en ressources humaines

Une série d'observations ont été faites selon lesquelles un tel processus devrait être le moins légaliste possible :

> *Les litiges ne sont pas la solution à tout, il n'y a qu'à la télévision que les choses fonctionnent comme ça. Je dis toujours à mes clients, si vous pensez pouvoir trouver un règlement à l'amiable, allez-y, parce que si vous passez devant le Tribunal, vous verrez, ce sera très pénible. Vous ne pourrez probablement pas prouver que vous avez raison, personne ne vous témoignera d'empathie ou ne vous consolera, au contraire, il y a de fortes chances que vous en ressortiez avec de profondes blessures.*
>
> Avocat d'une partie plaignante

> *Je ne voudrais pas que les avocats aient intérêt à aller en cour. Les seuls gagnants, lorsqu'une affaire passe en cour, sont à mon avis les avocats.*
>
> Avocat d'une partie mise en cause

> *Je pense que c'est au début du processus que les parties ont les meilleures chances de pouvoir régler leur différend entre elles. Je me méfie de la polarisation et du durcissement des positions des parties, de la négociation sur les positions, qui se répandent à mesure qu'un nombre croissant d'avocats interviennent dans le processus.*
>
> Universitaire

Tel qu'indiqué ailleurs, dans la section traitant de la simplicité, certaines des personnes ayant participé à la consultation pensent qu'il serait difficile d'instaurer un système à ce point simplifié pour traiter des plaintes relatives aux droits de la personne, mettant en doute qu'une tribune plus modeste puisse convenir pour l'audition et le règlement de ces plaintes, vu la nature des droits en jeu :

> *Nous ne tarissons pas d'éloges pour le système d'arbitrage des conflits de travail, mais je pense que l'une des raisons pour lesquelles ce système et ses arbitres réussissent si bien à obtenir des règlements par voie de médiation ou autrement, c'est qu'ils ont affaire à un type de droits différents, à savoir des droits contractuels, et ils partent du principe qu'il faut faire des compromis. Par contre, il faut être très prudent au moment de rendre une décision touchant les droits de la personne, parce que ce*

sont des droits quasi-constitutionnels et que ces droits ne sont pas négociables.

Tribunal des droits de la personne de l'Ontario

Enfin, quelques personnes ont émis le point de vue qu'aucun système ne devrait se transformer trop rapidement en un processus contradictoire, de négociation sur les positions et qu'il faut prévoir, dès le début du processus, la possibilité de recourir à d'autres formes de règlement des différends, par exemple la médiation.

Thèmes clefs

Une grande partie des participantes et participants se sont montrés très intéressés à mettre en place un processus d'audience plus simple, plus rapide et bien moins formaliste pour l'audition des plaintes pas trop complexes. Ceci pourrait se faire soit en renforçant les pouvoirs des agentes et des agents d'enquête pour les rendre comparables à ceux des agentes et des agents des normes d'emploi, soit en adoptant un processus d'arbitrage pour ce type de plaintes. Beaucoup de personnes ont laissé entendre que les audiences plus complexes devraient être réservées aux plaintes les plus complexes.

6. L'évaluation des plaintes et la détermination de leur admissibilité

La plupart des systèmes de traitement des plaintes pour atteinte aux droits de la personne comportent des étapes, ou des points charnière, où une décision est prise au sujet de l'admissibilité d'une plainte à la lumière de critères prédéterminés. Il peut s'agir d'une étape d'évaluation ou de prise de décision à la lumière de la preuve au sujet de la question de savoir si la plainte mérite de faire l'objet d'une audience en bonne et due forme.

Les participantes et participants ont longuement discuté de l'exécution par une institution gouvernementale de protection des droits de la personne des fonctions d'évaluation des plaintes et de détermination de leur admissibilité, et surtout par la Commission. Les discussions à ce sujet n'ont pas été faciles, vu la complexité des questions en jeu et vu certains problèmes de terminologie. Toute une série d'expressions sont en usage pour décrire ces fonctions, entre autres « triage », « dépistage » et « présélection », et ces expressions sont souvent utilisées de façon interchangeable pour désigner des fonctions et des processus variés. Pour que la discussion soit valable, il s'agit donc de clarifier ces expressions.

Lors de la discussion sur les fonctions d'évaluation des plaintes et de détermination de leur admissibilité, les participantes et les participants ont évoqué les cinq éléments ci-après :

1. **les obstacles indirects qui entravent l'accès au système,** tels que l'ignorance de ses droits ou de l'existence du système, les barrières linguistiques et le manque de confiance dans le système. Ces éléments empêchent des personnes qui pourraient avoir des raisons de porter plainte de même tenter de faire valoir leurs droits. Ils ont été examinés de plus près à la section du présent rapport traitant de l'accessibilité;
2. **le filtrage ou triage tacite au point d'accès au système :** toutes les personnes qui se mettent en rapport avec le système de protection des droits de la personne ne finissent pas par déposer une plainte en bonne et due forme. Les plaignantes et plaignants potentiels peuvent, par exemple, suivre des conseils du personnel des services d'accueil ou des services juridiques et renoncer à leur idée de déposer une plainte, décider de faire appel à l'aide d'un autre organisme, ou encore se laisser décourager par les formalités et les exigences administratives associées au dépôt d'une plainte;
3. **la détermination de l'admissibilité des plaintes selon des critères de compétence,** autrement dit, aucune suite n'est donnée aux plaintes qui ne tombent pas sous l'application des dispositions législatives régissant les droits de la personne;
4. **la détermination de l'admissibilité des plaintes suivant des questions de principe :** il peut y avoir des raisons de principe pour refuser de traiter une plainte qui ont rapport à des questions telles que l'équité ou l'efficience du processus. Il peut par exemple y avoir des délais limites pour le dépôt d'une plainte, ou les institutions pour la protection et la promotion des droits de la personne peuvent être habilitées à différer le traitement d'une plainte ou à refuser d'y donner si suite, si elle peut être traitée par un autre organisme ou en application d'un autre processus;
5. **l'évaluation et la détermination de l'admissibilité des plaintes sur la base de leur fondement probatoire,** autrement dit, de critères exigeant que les plaintes satisfassent à une certaine norme de preuve avant de pouvoir faire l'objet d'une audience sur le fond en bonne et due forme.

Bien que le triage ou filtrage des plaintes au point d'accès au système soulève des questions importantes, les personnes ayant participé à la consultation ne s'y sont guère attardées. La présente discussion porte donc sur la détermination de l'admissibilité d'une plainte suivant des critères de compétence et des questions de principe, de même que sur l'évaluation d'une plainte et la détermination de son admissibilité sur la base de son fondement probatoire.

Selon le système actuel, la Commission se charge de déterminer l'admissibilité des plaintes suivant des critères de compétence et des questions de principe, et ce par l'application de l'article 34 du *Code*. Toujours selon le système actuel, la Commission se charge aussi d'évaluer les plaintes sur la base de leur fondement probatoire, et ce par l'application de l'article 36 du *Code*. Vu le contexte actuel, bon nombre de participantes et de participants ont eu tendance à se référer

directement à l'application de ces articles du *Code* par la Commission, et non aux types d'activités générales implicitement visées par la discussion.

a) Ces fonctions sont-elles nécessaires?

Il semblerait qu'il existe un consensus quant à la nécessité d'une certaine évaluation des plaintes et d'une détermination de leur admissibilité quelque part dans le système, même si certaines personnes souhaiteraient idéalement pouvoir s'en passer. Le maintien d'une relative efficience du système et la capacité de fonctionnement de celui-ci sont, par exemple, liés à la possibilité d'établir le plus rapidement possible si une question relève même du champ d'application du *Code*.

> *Les Principes de Paris disent bien clairement qu'une institution gouvernementale devrait être dotée d'une compétence bien définie et qu'elle devrait pouvoir enquêter sur toute question relevant de sa compétence. Or, il faut bien que quelqu'un détermine si une question relève de sa compétence ou non.*
>
> Spécialiste

> *Il me semble qu'un mécanisme de triage soit nécessaire pour aider à déterminer au tout début du processus quelles sont les plaintes qui sont bien fondées et celles qui ne le sont pas. Sinon, le risque existe … que ce processus s'avère injuste envers les parties intimées … qui finissent souvent par dépenser des dizaines de milliers de dollars pour leur défense, dans le cadre de l'enquête sur une plainte et de leur réponse à celle-ci, pour constater qu'en fin de compte, la plainte n'aboutit pas.*
>
> Avocat d'une partie mise en cause

Aucun consensus ne s'est toutefois formé autour des critères à utiliser pour évaluer les plaintes et établir leur admissibilité, pas plus qu'autour de la façon de les appliquer.

b) Le processus

Une autre question autour de laquelle aucun consensus ne s'est formé, mais qui a au contraire suscité une grande divergence d'opinions est celle de savoir si les décisions liées à l'évaluation et à la détermination de l'admissibilité d'une plainte devraient découler d'un processus administratif ou juridictionnel.

Certaines personnes semblent se soucier moins de l'endroit où les décisions sont prises que des connaissances spécialisées des décisionnaires. Quelqu'un a d'ailleurs dit que l'efficacité du processus devrait être le facteur décisif :

> *Je pense personnellement que les véritables questions en jeu ici sont la rapidité, l'équité et l'accessibilité. Quant à savoir si cela doit se faire*

> *suivant un processus administratif ou juridictionnel, il s'agit là à mon sens d'une question de principe.*
>
> Spécialiste

Or, la question est loin d'être simple. Les personnes qui favorisent un processus de prise de décisions juridictionnel devant un tribunal soutiennent qu'un tel processus est plus ouvert, plus transparent et mieux à même d'engendrer une décision valable, parce que les parties intéressées peuvent directement présenter leurs arguments à la personne chargée de rendre la décision. De plus, elle offrirait aux parties davantage de possibilités de porter une décision en appel, autrement dit, elle serait assortie de meilleurs mécanismes de poids et contrepoids.

> *La Commission ne fait vraiment pas du bon travail pour ce qui est de l'application de l'article 34 du Code, cette disposition qui lui confère un si vaste pouvoir de filtrage. À mon sens, il y aurait moyen d'améliorer l'exécution de cette fonction, pas dans un cadre plus judiciarisé, mais par le recours à un tribunal qui permettrait aux gens d'accéder directement aux décisionnaires, à la personne qui prend la décision, et d'interagir avec elle, de lui parler, de sorte que celle-ci puisse les aider à comprendre pourquoi leur plainte est rejetée, le cas échéant.*
>
> Avocat d'une partie plaignante

Les personnes qui favorisent un processus de prise de décisions administratives pensent qu'un processus juridictionnel serait plus long, plus coûteux pour le système et les parties, davantage influencé par les avocates et avocats, et enfin source d'une plus grande inégalité de pouvoirs pour les parties plaignantes, qui ont en général moins de ressources financières et psychologiques que les parties mises en cause.

> *Je n'ai connaissance d'aucune preuve selon laquelle le Tribunal s'acquitterait de la fonction de filtrage de façon plus rapide ou plus efficiente. Ce que je sais, c'est qu'il ne pourrait pas s'en acquitter sans d'importantes ressources additionnelles ni sans une révision radicale de son rôle … Je me demande par ailleurs aussi si une judiciarisation du processus aurait pour effet de l'améliorer. Chose certaine, elle le rendrait plus coûteux. Et plus long. Elle multiplierait les possibilités pour n'importe qui de le ralentir ou de décourager les parties plaignantes à grand renfort de requêtes, ça, vous pouvez y compter. Par contre, je ne pense pas qu'à long terme, le processus s'en trouvera amélioré ou que cela le rendra plus équitable.*
>
> Organisme de défense des droits de la personne

Certaines personnes ont fait remarquer qu'un processus juridictionnel d'évaluation des plaintes et de détermination de leur admissibilité ne serait

envisageable que dans la mesure où les parties seraient assurées d'une représentation par avocat :

> *À mon avis, soumettre ces questions à un tribunal judiciaire ou quasi-judiciaire, cela ne peut fonctionner qu'à condition que le tribunal des droits de la personne dispose d'avocates et d'avocats de service, sur place, subventionnés par le gouvernement, pour éviter de compromettre l'accessibilité du système.*
>
> Spécialiste

c) Les critères

1) Les questions de compétence et de principe

Les participantes et les participants étaient généralement d'accord pour dire que les critères d'admissibilité doivent être clairs et transparents, susceptibles d'être portés en arbitrage et clairement communiqués aux personnes intéressées.

Les personnes ayant participé à la consultation étaient aussi pour la plupart d'accord pour dire que la détermination de l'admissibilité devrait se baser sur des critères de compétence. Elles ont toutefois émis plus ou moins de réserves à l'égard de toutes les questions de principe présentement énoncées dans le *Code* qui peuvent servir à évaluer les plaintes.

Plusieurs personnes se sont par exemple inquiétées du fait que ce processus pouvait mener à l'élimination de certaines plaintes, alors qu'elles auraient très bien pu être traitées en application d'une autre loi, ou du simple fait qu'elles portent sur un différend survenu sur un lieu de travail syndiqué.

> *Je sais qu'au moment de l'adoption de l'article 34, le sentiment s'est vite répandu que les personnes syndiquées avaient moins de droits de recours en vertu du* Code des droits de la personne, *parce qu'elles se faisaient toujours dire d'aller voir ailleurs et qu'à l'époque, toutes ces idées circulaient à propos du pouvoir d'un syndicat local, même s'il ne regroupait qu'une trentaine de personnes.*
>
> Syndicat

Des questions ont aussi été soulevées concernant les retombées sur les personnes handicapées d'un délai limite de dépôt d'une plainte :

> *Le délai actuel de six mois pour le dépôt d'une plainte constitue aussi un obstacle pour les personnes atteintes de déficiences mentales ou autres, vu que leur handicap risque de nuire à leur capacité de présenter une plainte dans le délai prescrit.*
>
> Organisme communautaire

Quelques personnes ont par ailleurs émis des réserves, non pas tant à propos des critères, mais de la façon dont ils sont appliqués. Certaines d'entre elles, parlant au nom des parties plaignantes, ont dit que l'application des critères était trop vaste, alors que d'autres, parlant pour les parties mises en cause, ont dit qu'à leur avis, la Commission accepte trop de plaintes sans fondement.

2) L'évaluation et le rejet des plaintes sur la base de leur fondement probatoire

Plusieurs participantes et participants ont eu de vives réactions à l'idée que les plaintes puissent faire l'objet d'une évaluation basée sur leur fondement probatoire pour déterminer lesquelles méritent une audience en bonne et due forme. Quelques personnes y ont vu l'émergence d'un pouvoir de « veto » : pour elles, il s'agissait là de la principale question en jeu dans une éventuelle réforme de l'actuel système de protection des droits de la personne.

> *La Commission peut bien s'occuper des tentatives de règlement à l'amiable et tout ça au début du processus. Peu m'importe, très honnêtement, que ces tentatives d'accélérer le règlement des plaintes aient lieu à la Commission ou au Tribunal. Ce à quoi je suis par contre opposée, c'est cette idée de donner à la Commission un pouvoir de vélo sur le droit d'une partie plaignante, d'une personne qui veut faire valoir son égalité de droits, d'obtenir l'audition de sa plainte. Si la Commission ne veut pas accueillir sa plainte, soit, mais la partie plaignante ne devrait-elle pas pouvoir tenter sa chance directement et se faire entendre devant le Tribunal?*
>
> Clinique d'aide juridique

Les avis étaient partagés sur cette question. Certaines personnes favorisaient le maintien de ce genre de fonctions d'évaluation et de rejet des plaintes, comme moyen de garantir l'utilisation efficace des ressources et de protéger le système des recours abusifs.

> *Par souci de transparence et pour pouvoir réserver l'accès au système aux personnes qui ont de bonnes raisons de se sentir lésées dans leurs droits, les plaintes doivent avoir un certain fondement probatoire. Il ne faudrait pas que quelqu'un puisse faire de folles accusations sans preuve à l'appui. Un minimum de fondement probatoire est indispensable, sinon le système perdrait toute crédibilité, vu que les parties mises en cause seraient obligées de répondre à des plaintes n'ayant aucune valeur, ou alors si peu.*
>
> Avocat d'une partie mise en cause

Une personne représentant une clinique d'aide juridique a suggéré que le seuil du fondement probatoire soit abaissé jusqu'au point de l'existence d'un

quelconque élément de preuve susceptible de pouvoir justifier une constatation de discrimination.

Les personnes opposées à ce que la Commission évalue et, dans certains cas, rejette une plainte en se basant sur son fondement probatoire ont généralement plaidé en faveur de ce qu'elles ont appelé un « accès direct ». Bien qu'une partie des personnes ayant participé à la consultation aient perçu la discussion sur ce point comme un débat entre deux points de vue opposés, l'accès direct par rapport au statu quo, les positions et les points de vue exprimés à ce sujet étaient en fait assez nuancés. L'expression « accès direct » n'évoque manifestement pas la même chose chez tout le monde : pour certaines personnes, elle décrit un système au sein duquel les plaintes individuelles peuvent être directement renvoyées à un tribunal à des fins d'arbitrage; pour d'autres, elle fait référence à un système au sein duquel un organisme administratif continue d'accueillir les plaintes, mais qui offre la possibilité, d'une façon ou d'une autre, à un moment donné ou un autre, de soumettre certaines questions à un arbitrage dans le cadre du processus administratif, ou sinon, de les renvoyer à un tribunal. Plusieurs variantes de cette seconde conception de l'accès direct ont été abordées durant la consultation.

Nombreuses sont les personnes qui ont précisé que leur position à ce sujet dépendait de la question de savoir si le système inclurait un financement destiné à garantir à toutes les parties plaignantes (voire même à certaines parties mises en cause) une représentation adéquate et abordable par avocat.

Les discussions sur ce sujet ont été sincères et animées. Elles n'ont donné naissance à aucun consensus, mais plutôt à des points de vue nettement divergents. Les divergences d'opinion étaient en particulier attribuables aux rôles que les participantes et participants jouent au sein du système (du côté des parties plaignantes ou du côté des parties mises en cause), de même qu'à leur appartenance à certaines communautés.

Thèmes clefs

La détermination de l'admissibilité des plaintes suivant des questions de principe et de compétence, de même que l'évaluation et l'éventuel rejet des plaintes basées sur leur fondement probatoire sont les thèmes abordés lors de la consultation qui ont mis en lumière les plus profondes divergences d'opinion. Si les participantes et les participants étaient généralement d'accord pour reconnaître qu'il était indispensable de déterminer l'admissibilité d'une plainte selon qu'elle tombe ou non dans le champ de compétence de l'organisme qui en est saisi, aucun consensus ne s'est formé autour d'autres critères ni autour du processus le mieux adapté à ce type de détermination.

III. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES

Au début de cette consultation, la Commission s'était fixé cinq objectifs :

- clarifier les principes à la base d'un système efficace de protection des droits de la personne, de même que les composantes d'un tel système;
- susciter une discussion étendue et équilibrée sur les enjeux en matière de droits de la personne et les aspects que pourrait prendre un système visant à protéger et à promouvoir ces droits;
- ouvrir la voie à un processus de changement transparent et ouvert;
- tirer des conclusions constructives et viables quant à la manière de revitaliser le système ontarien de protection des droits de la personne;
- contribuer à la mise au point du meilleur système possible de protection des droits de la personne.

Certains de ces objectifs ont été atteints, mais il reste encore beaucoup à faire. Comme le montre le présent rapport, la consultation a suscité un vif débat, alimenté de points de vue très variés, parmi un vaste éventail d'intervenants. Il est toutefois évident qu'une discussion plus ouverte et plus poussée s'impose, afin que toutes les personnes intéressées puissent se faire entendre.

Par ailleurs, la Commission estime qu'une réforme du système ontarien de protection des droits de la personne devrait en tout état de cause faire appel à la participation des personnes qu'il a pour mission de servir, à savoir les Ontariennes et les Ontariens, et que toute réforme envisagée, quelle qu'elle soit, devrait bénéficier de leur soutien. Étant donné les divergences d'opinions au sujet du système, un consensus sur la nature de la réforme risque de s'avérer difficile; néanmoins, les changements mis en œuvre, le cas échéant, seront acceptables aux yeux de tous, s'ils sont basés sur un dialogue général, ouvert et transparent entre le public et l'ensemble des intervenants et s'ils prennent appui sur des principes et des objectifs communs.

Les intervenants sont manifestement d'accord sur les principes et les éléments fondamentaux d'un système efficace de protection des droits de la personne. Les éléments ci-après, basés sur les principes énoncés dans le *Document de discussion* et sur les thèmes qui se sont dégagés de la consultation, reflètent l'adaptation au contexte ontarien des critères d'efficacité associés aux *Principes de Paris*.

Les caractéristiques liées à l'efficacité du système ontarien de protection des droits de la personne sont les suivantes :

1. *l'indépendance*, réelle et apparente;
2. *la suffisance de ses ressources* pour lui permettre de s'acquitter convenablement de son mandat;

3. *la promotion d'une culture des droits de la personne, notamment par l'intermédiaire d'un mandat étendu et polyvalent;*
4. *l'intégration des fonctions de promotion et de protection* des droits de la personne, afin que celles-ci se complètent et se renforcent;
5. *la conformité aux obligations internationales* découlant des instruments internationaux dont le Canada est signataire;
6. *l'harmonisation interne* garante de la coopération entre tous les intervenants dans le système des droits de la personne;
7. *l'accessibilité,* sans égard à l'existence d'un handicap, aux moyens financiers, au lieu de résidence, à la langue ou à la culture des personnes intéressées, ni à quelque autre facteur susceptible de créer un déséquilibre des pouvoirs;
8. *l'approche systémique* des problèmes liés aux droits de la personne;
9. *les connaissances spécialisées et la représentativité* à tous les niveaux;
10. *le règlement rapide* des différends liés aux droits de la personne;
11. *la souplesse* dans la façon d'aborder les plaintes pour atteinte aux droits de la personne;
12. *l'octroi aux personnes concernées de la possibilité, aux étapes clefs du processus, de se faire entendre* et de relater ce qu'elles ont vécu;
13. *l'équité et l'efficacité,* tant sur le fond que sur la forme, au niveau de l'accueil et de l'évaluation des plaintes pour atteinte aux droits de la personne.

Malgré la convergence générale de leurs points de vue sur ces principes et ces éléments, les participantes et participants n'étaient guère d'accord quant à la façon d'en assurer la mise en œuvre. Ceci n'a rien d'étonnant, vu la grande diversité des intervenants dans le système de protection des droits de la personne et la complexité des enjeux. La consultation a mis en lumière les éléments clefs qui nécessiteraient une étude plus poussée, tels que repris ci-après.

L'indépendance : il ressort des observations recueillies qu'un examen plus approfondi s'impose en ce qui concerne l'indépendance, et plus exactement la manière de l'assurer et les éléments qui en sont garants, notamment sur le plan du lien de dépendance envers un ministère plutôt que directement envers l'Assemblée législative, la nomination des commissaires ou encore la gestion des ressources humaines et financières.

La suffisance des ressources : les participantes et participants ont souligné l'importance de mettre des ressources suffisantes à la disposition du système de protection des droits de la personne, sans pour autant être d'accord sur ce qui, de façon réaliste, constituerait à cette fin un financement adéquat. Plusieurs personnes ont fait des suggestions concernant l'élaboration de mesures de financement objectives.

L'intégration des fonctions de promotion et de protection : les fonctions du système liées à la promotion et à la protection des droits de la personne, telles que la conduite d'enquêtes préliminaires sur les plaintes, les enquêtes publiques, l'élaboration de politiques et l'éducation du public sont interreliées. Les avis étaient toutefois partagés sur la question de savoir si la meilleure solution était de les intégrer en les confiant à une seule et même institution gouvernementale pour la protection et la promotion des droits de la personne, ou encore sur la nature du système idéal pour optimiser les avantages de l'intégration de ces fonctions et en minimiser les inconvénients.

La coopération avec les autres intervenants : à cet égard, les plus grandes divergences d'opinion portent sur le rôle des divers tribunaux administratifs amenés à traiter de questions liées aux droits de la personne. Certaines personnes ont appelé à examiner les objectifs d'efficience accrue et d'instauration d'une culture axée sur le respect universel des droits de la personne à la lumière du fait que les décisionnaires au sein de ces autres organismes manquent de connaissances spécialisées en matière de droits de la personne et qu'un recours à leur arbitrage prive jusqu'à un certain point les parties plaignantes de l'application des principes fondamentaux de la protection de ces droits.

L'accessibilité fait partie de l'essence même du mandat d'un système de protection des droits de la personne. Les intervenants sont d'avis très partagés sur la question de savoir comment optimiser l'accessibilité, les uns préconisant par exemple la simplification et la décentralisation du système, les autres une plus grande représentation par avocat.

L'approche systémique des problèmes : bien que les participantes et participants se soient en général accordés à dire qu'une éventuelle réforme du système de protection des droits de la personne devra renforcer la capacité de celui-ci de remédier aux problèmes systémiques, leurs points de vue diffèrent quant à la meilleure façon d'atteindre ce but. Certaines personnes suggèrent par exemple de confier à une institution gouvernementale des moyens renforcés de promouvoir l'intérêt public en matière de droits de la personne par l'intermédiaire du système de contrôle du respect des dispositions législatives et réglementaires, tandis que d'autres aimeraient mieux que les institutions gouvernementales ne se concentrent pas tant sur des plaintes individuelles.

Les connaissances spécialisées et la représentativité : bon nombre de participantes et de participants ont parlé du fait que le système doit pouvoir compter, parmi le personnel et les membres de ses institutions, telles que la Commission ou le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, sur la présence de personnes à la fois représentatives de la population et possédant certaines connaissances spécialisées, mais peu de voix se sont levées pour suggérer comment garantir cette combinaison de représentativité et de compétence, ni pour envisager la possibilité qu'un compromis puisse dans une

certaine mesure s'avérer nécessaire entre la représentativité et la compétence du personnel et des membres des institutions aux fins du bon fonctionnement du système.

Le règlement rapide des différends : les participantes et les participants étaient unanimes à dire que, dans le système actuel, le règlement des plaintes pour atteinte aux droits de la personne est trop lent, mais leurs observations n'ont guère permis de clarifier ce qui constituerait un délai de règlement acceptable. La consultation n'a par ailleurs pas permis de cerner le meilleur moyen d'accélérer le règlement des plaintes : plusieurs suggestions ont été faites à cet égard, notamment l'instauration d'une fonction de règlement des plaintes dès la première étape de leur traitement, la simplification des procédures de traitement des plaintes et la création d'un processus accéléré pour le traitement des plaintes les plus simples. Nous avons toutefois entendu dire que toute rationalisation du système, le cas échéant, devra tenir compte de la nécessité de préserver l'équité et donc inclure des freins et contrepoids adéquats.

La souplesse : une bonne partie des participantes et participants ont convenu du fait qu'un système de protection des droits de la personne devrait être en mesure d'adapter le traitement des plaintes suivant la nature de celles-ci, mais d'autres discussions s'avèrent nécessaires en vue de clarifier comment distinguer les divers types de plaintes, à quoi devraient ressembler les différentes catégories de plaintes et quels types de freins et contrepoids il y aurait néanmoins lieu de prévoir.

L'octroi aux personnes concernées de la possibilité de se faire entendre : un point qui est souvent revenu durant la consultation est le fait que les parties plaignantes éprouvent le besoin de relater l'incident ou les incidents à la base de leur plainte. Les participantes et participants n'étaient toutefois pas d'accord sur la question de savoir quand et comment les parties plaignantes devraient pouvoir se faire entendre. Quel genre de processus pourrait, par exemple, leur donner la satisfaction d'avoir en effet été entendues?

L'équité et l'efficacité au niveau de l'évaluation des plaintes : il ressort des observations recueillies qu'une évaluation des plaintes s'impose, ne serait-ce que pour établir leur admissibilité. À part cela, les avis étaient toutefois très partagés sur la question de savoir où et quand cette évaluation devrait avoir lieu. Il s'agit donc de se pencher de plus près sur le processus et les critères applicables pour l'accueil et l'évaluation des plaintes.

D'après ce qui précède, la Commission recommande au gouvernement d'élaborer le plan directeur d'un processus qui mènera à la réforme du système après une consultation plus poussée. Cette consultation devrait :

1. prendre appui sur les principes et les éléments mis en lumière grâce à la consultation;

2. chercher à faire comprendre les problèmes en suspens énoncés ci-dessus et à forger un consensus quant à la manière d'y remédier;
3. être vaste et équilibrée, de manière à permettre la participation des personnes que le système a pour mission de servir;
4. être ouverte et transparente, afin que les changements envisagés soient bien accueillis;
5. viser la mise en place d'un système de protection des droits de la personne à « visage humain », propice à l'émergence d'une culture des droits de la personne.

La Commission tient à remercier les personnes et les organismes qui ont participé à la consultation et qui lui ont fait parvenir des observations. Bon nombre de ces participantes et participants ont émis des réserves concernant l'état du système ontarien de protection des droits de la personne et sont fermement convaincus de la nécessité de le renforcer pour concrétiser la vision énoncée dans le *Code*. Vu que tous les éléments du système ont des incidences les uns sur les autres, tout ce qui touche leur modification est complexe et sujet à contentieux. Compte tenu de l'importance du système de protection des droits de la personne pour l'ensemble des Ontariennes et des Ontariens, un processus de changement réfléchi et ouvert s'avère indispensable si nous voulons faire en sorte que la vision énoncée dans le *Code* devienne une réalité pour tout le monde.

IV. ANNEXES

A. La liste des organismes ayant participé à la consultation

La consultation a permis de recueillir 56 observations de personnes et d'organismes représentant un vaste éventail de points de vue sur le système ontarien de protection des droits de la personne. Par ailleurs, 31 personnes ont participé à trois groupes de discussion. Les participantes et participants à la consultation incluaient des parties plaignantes, des défenseuses et défenseurs des droits de la personne et d'autres personnes intéressées, des avocates ou avocats amenés à représenter des parties plaignantes ou des parties mises en cause dans une plainte pour atteinte aux droits de la personne, des professionnelles et professionnels en ressources humaines, des cliniques juridiques communautaires et spécialisées, des organismes gouvernementaux, des syndicats, des universitaires et autres expertes ou experts, y compris des experts-conseils internationaux en droits de la personne, et enfin, des membres du personnel de la Commission et du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario.

Advocacy Centre for Tenants Ontario
African-Canadian Legal Clinic
Aide juridique Ontario
ARCH: Centre de la défense des personnes handicapées
Association of Human Rights Lawyers
Autism Society Ontario
Civil Rights in Public Education
Commission canadienne des droits de la personne
Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT)
Commission des droits de la personne du Manitoba
Commission ontarienne des droits de la personne
Community and Legal Aid Services Programme
Education Equality in Ontario
Fédération du travail de l'Ontario
Fondation canadienne des relations raciales
Foundation for Children, Youth, and the Law
Hicks Morley
Human Resources Professionals Association of Ontario (HRPAO)
Learning Disabilities Association of Ontario
Magna International
Métallurgistes unis d'Amérique
Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic
Ontarians with Disabilities Act Committee
Sanson et Hart

Saskatchewan Human Rights Commission
Scott et Oleskiw
Société canadienne de l'ouïe
Stringer Brisbin Humphrey
Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO)
Toronto Catholic District School Board
Toronto Family Network
Tribunal des droits de la personne de l'Ontario
Union of Ontario Indians

B. Les questions de la consultation

1. Le questionnaire affiché en ligne

1. Compte tenu des principes esquissés dans le document de consultation, de même que de l'état actuel du système ontarien de protection des droits de la personne, y a-t-il certains aspects des critères internationaux d'efficacité et des exigences du droit administratif national qui ne sont à votre avis pas pleinement satisfaits?

   Veuillez indiquer les aspects qui à votre avis posent un problème.

   - *Indépendance* (les institutions nationales sont capables d'agir en toute indépendance par rapport aux plus puissants intervenants de la société, et en particulier par rapport aux gouvernements)
     - Quel problème voyez-vous à cet égard?
     - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

   - *Compétence délimitée* (la délimitation bien claire du champ de compétence des institutions nationales établit de larges fonctions relatives à la protection et à la promotion des droits de la personne qui englobent toutes celles qui sont internationalement reconnues comme étant indispensables à l'efficacité du système)
     - Quel problème voyez-vous à cet égard?
     - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

   - *Coopération* (les institutions nationales sont prêtes et disposées à forger et cultiver des relations de coopération avec d'autres organismes et groupes intervenant dans le système)
     - Quel problème voyez-vous à cet égard?

- Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

- *Pouvoirs suffisants* (les institutions nationales sont dotées de pouvoirs suffisants pour atteindre tous les objectifs et exécuter toutes les fonctions que prescrit la loi)
  - Quel problème voyez-vous à cet égard?
  - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

- *Accessibilité* (les institutions nationales sont accessibles aux personnes et aux groupes dont elles ont pour mandat de protéger et de promouvoir les intérêts)
  - Quel problème voyez-vous à cet égard?
  - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

- *Efficience opérationnelle* (les institutions nationales fonctionnent de façon efficace et efficiente)
  - Quel problème voyez-vous à cet égard?
  - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

- *Responsabilité* (les institutions nationales sont responsables envers tous les intervenants)
  - Quel problème voyez-vous à cet égard?
  - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

- *Obligation d'équité administrative par rapports aux impératifs de simplicité procédurale*
  - Quel problème voyez-vous à cet égard?
  - Quels changements offriraient selon vous la meilleure solution à ce problème?

2. Vous trouverez ci-après une liste d'intervenants possibles dans un système de protection des droits de la personne. Veuillez cocher les intervenants au sujet desquels vous souhaitez faire des observations, puis répondre aux questions se rapportant à chacun d'eux en tenant compte du contenu du document de discussion.

- *Institution ou institutions pour la protection et la promotion des droits de la personne*
  - Quels devraient être le rôle, les responsabilités et la structure d'une ou de plusieurs institutions ontariennes pour la protection et la promotion des droits de la personne?

- Y a-t-il selon vous des changements qu'il y aurait lieu d'apporter au rôle, aux responsabilités et à la structure de la Commission ontarienne des droits de la personne et du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario qui pourraient améliorer le système ontarien de protection des droits de la personne, et si oui, lesquels?
- Si vous avez des changements à proposer, pourriez-vous indiquer leurs avantages et leurs inconvénients respectifs?

- *Gouvernement provincial*
  - Y a-t-il selon vous des changements qu'il y aurait lieu d'apporter au rôle du gouvernement et du ministère du Procureur général (dont relèvent présentement les institutions provinciales responsables des droits de la personne) qui pourraient améliorer le système ontarien de protection des droits de la personne, et si oui, lesquels?

- *Tribunaux administratifs jouant un rôle au sein du système ontarien de protection des droits de la personne* (par exemple, le Tribunal de l'enfance en difficulté de l'Ontario, la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, le Tribunal du logement de l'Ontario, les bureaux d'arbitrage des conflits de travail, *etc.*)
  - Quel devrait être le rôle de ce type d'organisme au sein du système ontarien de protection des droits de la personne?
  - Y a-t-il selon vous des changements qu'il y aurait lieu d'apporter au rôle de ce type d'organisme qui pourraient améliorer le système ontarien de protection des droits de la personne, et si oui, lesquels?

- *Autres organismes gouvernementaux jouant un rôle au sein du système ontarien de protection des droits de la personne* (par exemple, la Direction générale de l'accessibilité pour l'Ontario, la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario, le Secrétariat aux affaires des personnes âgées de l'Ontario)
  - Quel devrait être le rôle de ce type d'organisme au sein du système ontarien de protection des droits de la personne?
  - Y a-t-il selon vous des changements qu'il y aurait lieu d'apporter au rôle de ce type d'organisme qui pourraient améliorer le système ontarien de protection des droits de la personne, et si oui, lesquels?

- *Organismes non gouvernementaux jouant un rôle au sein du système ontarien de protection des droits de la personne* (par exemple, les cliniques d'aide juridique, les groupes de revendication ou les entreprises privées)
  - Quel devrait être le rôle de ce type d'organisme au sein du système ontarien de protection des droits de la personne?
  - Y a-t-il selon vous des changements qu'il y aurait lieu d'apporter au rôle de ce type d'organisme qui pourraient améliorer le système ontarien de protection des droits de la personne, et si oui, lesquels?

- *Autres ordres de gouvernement* (tels que les administrations municipales, le gouvernement fédéral et l'Organisation des Nations Unies)
  - Quelles devraient selon vous être l'interaction entre ces ordres de gouvernement et le degré de coordination de leurs activités, et en quoi cette interaction et coordination seraient-elles favorables au système ontarien de protection des droits de la personne?
  - Quelles seraient selon vous des façons d'accroître l'interaction entre ces ordres de gouvernement et de coordonner leurs activités de manière à améliorer le système ontarien de protection des droits de la personne?

2. Les questions soumises aux groupes de discussion

Question 1 : L'intégration des fonctions

Les Principes de Paris et les lignes directrices des Nations Unies s'y rapportant prévoient une série de fonctions et de pouvoirs que peuvent remplir ou posséder les institutions gouvernementales pour la promotion et la protection des droits de la personne, consistant à accueillir les plaintes, tenter une médiation entre les parties, statuer sur les plaintes ou les porter devant un tribunal, faire de la recherche, mener des consultations et élaborer des politiques, donner des conseils en matière de droits de la personne, produire des rapports à l'intention du public, coopérer avec d'autres organismes et organiser des activités d'éducation du public. Toutes ces fonctions font présentement partie, bien que de façon non exclusive, du vaste mandat de la Commission ontarienne des droits de la personne, ce qui a pour effet de les intégrer à ce niveau.

Vu que tout système perfectionné de protection des droits de la personne se doit d'intégrer les fonctions de vérification de la conformité aux lois et règlements, de contentieux, d'élaboration de politiques et d'éducation, quelle serait la meilleure façon d'assurer cette intégration?

Question 2 : L'harmonisation du système

Les Principes de Paris et les lignes directrices des Nations Unies reconnaissent par ailleurs que d'autres institutions et organismes, relevant du gouvernement ou non, jouent aussi des rôles importants dans l'exécution de fonctions similaires et qu'ils ont compétence pour agir en vue de protéger et de promouvoir les droits de la personne. Divers organismes gouvernementaux assurent à l'heure actuelle des fonctions qui sont directement ou indirectement liées aux droits de la personne, notamment le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario, la Direction générale pour l'accessibilité de l'Ontario, la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail ou encore le Tribunal de l'enfance en difficulté de l'Ontario.

Quelles sont les fonctions assurées par d'autres institutions et organisations qu'il y aurait lieu de renforcer, le cas échéant? Serait-il indiqué de leur confier des fonctions additionnelles, et si oui, lesquelles? Enfin, comment pourrait-on coordonner ces fonctions?

Question 3 : L'obligation d'équité malgré la complexité du système

Selon le droit administratif, les personnes mises en cause dans une affaire doivent avoir le droit de participer au processus menant à la prise d'une décision les concernant par un apport valable de données ou d'autres observations, sous une forme ou une autre. Plus les possibilités de participation sont nombreuses, plus le processus de prise de décision est long et complexe.

Sachant que pour concilier l'obligation d'équité et la simplification recherchée du processus, il faut souvent faire des compromis, comment pourrait-on selon vous arriver à un juste équilibre entre ces deux principes au sein d'un système de protection des droits de la personne en Ontario?

Question 4 : Les processus administratifs et judiciaires

Les processus de prise de décision administratifs et quasi-judiciaires peuvent satisfaire à l'obligation d'équité; toutefois, selon les circonstances et suivant la complexité ou les retombées d'une décision, l'un ou l'autre type de processus peut s'avérer plus approprié. À l'heure actuelle, le système ontarien de protection des droits de la personne inclut les deux types de processus avec, d'un côté, la Commission qui prend des décisions administratives et, de l'autre, le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, qui prend des décisions quasi-judiciaires, les tribunaux judiciaires représentant l'ultime recours.

Quel devrait être à votre avis le juste équilibre entre les deux processus aux fins d'un système de protection des droits de la personne en Ontario?

Question 5 : L'accessibilité

L'accessibilité est une composante essentielle de tout système de protection des droits de la personne. L'accessibilité ne se mesure pas juste par la possibilité d'accéder à une institution particulière ou de pouvoir obtenir une audience, mais plus généralement par la possibilité de pouvoir se prévaloir d'un mécanisme efficace pour soulever des questions litigieuses en matière de droits de la personne. N'importe qui devrait pouvoir soulever de telles questions en toute sécurité, sans égard à ses moyens financiers ou à sa culture, aux inégalités de pouvoirs ni à d'autres circonstances particulières.

Sachant que l'un des principes fondamentaux des droits de la personne est l'accessibilité du système de mise en application de ces droits, quels seraient selon vous les moyens d'éliminer les obstacles qui entravent l'accès au système

actuel, qu'il s'agisse de coûts auxquels la clientèle doit faire face, de facteurs culturels ou encore d'inégalité des pouvoirs?

Question 6 : La fonction de « triage »

L'une des fonctions clefs qu'assure la Commission consiste à évaluer les plaintes dont elle est saisie et à y affecter des ressources suivant leur mérite apparent, en se basant sur les critères énoncés aux articles 34 et 36 du Code. *Dans le système actuel, la Commission effectue donc une présélection des plaintes. Tout système de protection des droits de la personne nécessite une quelconque fonction de triage pour établir l'admissibilité des plaintes, conformément à son champ de compétence, d'une manière qui permette d'éviter une mauvaise affectation de ses ressources humaines et financières.*

Sachant qu'une certaine forme de « triage » des plaintes est inévitable dans un système de protection des droits de la personne quel qu'il soit :

a. suivant quels critères ce triage devrait-il se faire?
b. quels sont à votre avis les avantages et les inconvénients liés à la prise de décisions en matière de triage, selon qu'elle se fasse suivant un processus administratif ou quasi-judiciaire?

Question 7 : Autres observations

Avez-vous d'autres observations à faire au sujet de quoi que ce soit concernant le système ontarien de protection des droits de la personne qui n'a pas été abordé dans le document de discussion ou dans la réunion de notre groupe de discussion aujourd'hui?

C. Les Principes de Paris

Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme – *« Principes de Paris »*

Compétences et attributions

1. Les institutions nationales sont investies de compétences touchant à la promotion et à la protection des droits de l'homme.
2. Les institutions nationales sont dotées d'un mandat aussi étendu que possible et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, qui détermine leur composition et leur champ de compétence.

3. Les institutions nationales ont, notamment, les attributions suivantes :

   a) fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de leur faculté d'autosaisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme; les institutions nationales peuvent décider de les rendre publics; ces avis, recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative des institutions nationales se rapportent aux domaines suivants :

      i) les dispositions législatives et administratives et les dispositions relatives à l'organisation judiciaire dont l'objet est de protéger et d'étendre les droits de l'homme; à cet égard, les institutions nationales examinent la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et font les recommandations qu'elles estiment appropriées pour que ces textes se conforment aux principes fondamentaux des droits de l'homme; elles recommandent, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives;

      ii) les cas de violations des droits de l'homme dont elles décideraient de se saisir;

      iii) l'élaboration de rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques;

      iv) attirer l'attention du gouvernement sur les cas de violations des droits de l'homme où qu'ils surviennent dans le pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement;

   b) promouvoir et assurer l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie, et leur mise en œuvre effective;

   c) encourager la ratification de ces instruments ou l'adhésion à ces textes, et s'assurer de leur mise en œuvre;

   d) contribuer aux rapports que les États doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles et, le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;

   e) coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et tout autre organisme des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays qui ont compétence dans les domaines de la promotion et de la protection des droits de l'homme;

f) coopérer à l'élaboration de programmes concernant l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme et participer à leur mise en oeuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels;

g) faire connaître les droits de l'homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination raciale, en sensibilisant davantage l'opinion publique, notamment par l'information et l'enseignement, et en faisant appel à tous les organes de presse.

Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

1. La composition des institutions nationales et la désignation de leurs membres, par voie élective ou non, doivent être établies selon une procédure qui présente toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la promotion et la protection des droits de l'homme, en particulier grâce à des pouvoirs permettant une coopération effective avec des représentants, ou grâce à la présence de représentants :

   a) des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats et des organisations socio-professionnelles intéressées, regroupant par exemple des juristes, des médecins, des journalistes et des personnalités scientifiques;

   b) des courants de pensée philosophiques et religieux;

   c) d'universitaires et d'experts qualifiés;

   d) du parlement;

   e) des administrations (auquel cas ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif);

2. Les institutions nationales doivent disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de leurs activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits doivent leur permettre de se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance.
3. Pour que soit assurée la stabilité du mandat des membres des institutions nationales, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination doit résulter d'un acte officiel précisant la durée du mandat. Celui-ci peut être renouvelable, sous réserve que le pluralisme de la composition de l'institution reste garanti.

Modalités de fonctionnement

Dans le cadre de leur fonctionnement, les institutions nationales doivent :

a) examiner librement toutes les questions relevant de leur compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par autosaisine sur proposition de leurs membres ou de tout requérant;

b) entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de leur compétence;
c) s'adresser à l'opinion publique directement ou par l'intermédiaire des organes de presse, en particulier pour rendre publics leurs avis et leurs recommandations;
d) se réunir sur une base régulière et, autant que de besoin, en présence de tous leurs membres régulièrement convoqués;
e) constituer en leur sein, le cas échéant, des groupes de travail, et se doter de sections locales ou régionales pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions;
f) entretenir une concertation avec les autres organes, juridictionnels ou non, chargés de la promotion et de la protection des droits de l'homme (notamment ombudsman, médiateur, ou d'autres organes similaires);
g) compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non gouvernementales pour amplifier l'action des institutions nationales, développer les rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la promotion et la protection des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés.

Principes complémentaires concernant le statut des institutions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel

Des institutions nationales peuvent être habilitées à connaître des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elles peuvent être saisies, par des particuliers, leurs représentants, des tiers, des organisations non gouvernementales, des associations de syndicats et toutes autres organisations représentatives. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des institutions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants :
a) rechercher un règlement amiable par la conciliation ou, dans les limites fixées par la loi, par des décisions contraignantes ou, le cas échéant, en ayant recours à la confidentialité;
b) informer l'auteur de la requête de ses droits, notamment des voies de recours qui lui sont ouvertes, et lui en faciliter l'accès;
c) connaître des plaintes ou requêtes ou les transmettre à toute autre autorité compétente dans les limites fixées par la loi;
d) faire des recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou modifications des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés qu'éprouvent les auteurs des requêtes à faire valoir leurs droits.

NOTES

[i] Les fonctions de la Commission, telles qu'énoncées à l'article 29 du *Code*, sont entre autres les suivantes :

- favoriser la reconnaissance de la dignité et de la valeur de la personne et assurer à tous les mêmes droits et les mêmes chances, sans discrimination contraire à la loi;
- élaborer et mettre en œuvre des programmes d'information et d'éducation du public, et entreprendre, diriger et encourager la recherche visant à éliminer les pratiques discriminatoires qui portent atteinte aux droits reconnus dans la présente loi;
- examiner et revoir toute loi ou tout règlement, et tout programme mis en œuvre ou toute ligne de conduite adoptée par une loi ou en application de celle-ci, et faire des recommandations sur une disposition, un programme ou une ligne de conduite qui, à son avis, est incompatible avec l'intention du *Code*.

[ii] *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, annexe au document *Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*. Résolution 1992/54 adoptée par la Commission des droits de l'homme, supplément n° 2 (E/1992/22), chap. II, sect. A, documents officiels du Conseil économique et social des Nations Unies (CES NU), 1992; annexe de la résolution A/RES/48/134 adoptée par l'Assemblée générale, documents officiels des Nations Unies, 1993. Veuillez vous reporter à l'annexe C.